



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.003.05.2019

Pan
Jan Krzysztof Ardanowski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 19/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
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 50 00, F +48 22 444 57 93

NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Krzysztof Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 20 czerwca 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Krzysztof Jurgiel, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 16 listopada 2015 r. do 19 czerwca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie wydatków w układzie zadaniowym oraz realizacja wydatków, sprawozdawczość i wykorzystanie danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2016 r. – 30 czerwca 2019 r.
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. Roman Sulej, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/74/2019 z dnia 12 września 2019 r. 2. Tomasz Wańkowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/68/2019 z dnia 15 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

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 planowania i realizacji przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW lub Ministerstwo) zadaniowego układu wydatków w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r.

NIK pozytywnie ocenia, że w okresie objętym kontrolą budżet zadaniowy był opracowywany w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniach w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej³ (dalej: nota budżetowa) – z wyjątkiem wskazanych w dalszej części wystąpienia nieprawidłowości – i przedkładany Ministrowi Finansów w wymaganych terminach. Zarówno materiały planistyczne, jak i sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym były prawidłowo sporządzane i terminowo przekazywane Ministrowi Finansów.

NIK negatywnie ocenia niedopasowanie części mierników przyjętych w MRiRW do celów, brak pełnej komplementarności pomiędzy celami wskazanymi na tym samym poziomie klasyfikacji zadaniowej (podzadania, działania) oraz brak hierarchicznego układu celów na różnych poziomach tej klasyfikacji. Niedopasowanie części mierników do celów ograniczało możliwość oceny stopnia i efektywności realizacji danego celu na podstawie danych o wykonaniu budżetu w układzie zadaniowym.

NIK zwraca uwagę na nieadekwatność istotnej części mierników do oceny stopnia realizacji celu, a zatem także ograniczoną możliwość rozliczenia jednostek realizujących poszczególne zadania ze skuteczności i efektywności ich działań w oparciu o dane o wykonaniu docelowych wartości mierników. Zdaniem NIK, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister) w obszarach podlegających jego właściwości nie ustalił mierników spełniających odpowiednie kryteria jakości. NIK nie kwestionuje wartości informacyjnej stosowanych mierników, lecz wskazuje na potrzebę uzupełnienia układu zadaniowego o mierniki pozwalające na ocenę efektywności działania kontrolowanej jednostki. Wprowadzenie takich mierników przez MRiRW powinno poprawić ocenę efektywności realizacji wydatków. Kwestionowane mierniki występujące w budżecie zadaniowym nie pozwalały również na monitorowanie wieloletnich programów na rzecz rolnictwa i rozwoju wsi, realizowanych przez MRiRW.

Opracowywane w Ministerstwie analizy sprawozdań z realizacji budżetu zadaniowego zawierały jedynie informacje o stopniu osiągnięcia docelowych wartości poszczególnych mierników, pomijając kwestie adekwatności podejmowanych działań do osiągnięcia planowanych celów czy też trafności planowania wydatków i mierników budżetu zadaniowego. W MRiRW nie dokonywano analizy przyczyn odchylenia mierników od planowanych wartości dla podzadań i działań ani nie wskazywano propozycji działań usprawniających realizację celów w latach następnych.

Brak systemowej oceny budżetu zadaniowego uniemożliwiał zidentyfikowanie barier związanych z jego realizacją. Brak pogłębionych analiz w Ministerstwie w zakresie

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

³ 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).

planowania i realizacji poszczególnych zadań, podzadań i działań, jak i wniosków, co do zmiany mierników, powodował, że nie wykorzystywano w odpowiednim stopniu informacji o wykonaniu wydatków oraz celów przy aktualizacji budżetu w danym roku oraz przy planowaniu budżetu zadaniowego na kolejne lata.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR 1. Planowanie budżetu zadaniowego

1.1 Zmiany w klasyfikacji zadaniowej oraz planowanie celów i mierników

Opis stanu
faktycznego

Dokonane w latach 2016-2019 zmiany w klasyfikacji zadaniowej, czyli w katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań, odnoszące się do zadań w funkcji 21. *Polityka rolna i rybacka*, dla których Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest właściwy do definiowania celów i mierników, wynikały głównie ze zmiany nazw działań oraz z rozpoczęcia lub zakończenia realizacji niektórych programów i działań. Dotyczyło to na przykład zmiany nazwy podzadania 21.3.2 na *Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdujące się w rolniczym handlu detalicznym, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania oraz transportu*, likwidacji podzadania 21.5.2 *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013* wraz z przypisanymi do tego podzadania działaniami, a także likwidacji działań 21.6.1.6 *Kwotowanie produkcji mleka*, 21.6.1.7 *Program „Owoce i warzywa w szkole”* oraz 21.6.1.10 *Dopłata krajowa do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych*. Równocześnie zostały dodane działania: 21.5.7.1 *Doradztwo w zakresie rolnictwa ekologicznego*, 21.6.1.11 *Działania związane z uznawaniem i funkcjonowaniem grup producentów i ich związków oraz organizacji producentów i ich zrzeszeń oraz organizacji międzybranżowych* i 21.6.1.12 *Program dla szkół*.

(akta kontroli str. 940-942)

Jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra oraz departamenty i biura w Ministerstwie ustalały cele i mierniki budżetu zadaniowego oraz przedstawiały propozycje planowanych wartości mierników na poszczególne lata.

Minister zwracał się do jednostek podległych i nadzorowanych o przedłożenie, za pośrednictwem departamentów merytorycznych, propozycji celów i mierników na poszczególnych poziomach katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań, o którym mowa w nocie budżetowej z 2017 r., przy uwzględnieniu standardów i wytycznych określonych w załączniku 48 do tego rozporządzenia.

Jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra przekazywały do departamentów merytorycznych w Ministerstwie informację o planowanych wartościach mierników, która po weryfikacji była przesyłana do Departamentu Finansów (dalej: DF).

(akta kontroli str. 1063-1130,1265)

Departament Finansów na podstawie informacji z innych jednostek i własnych materiałów planistycznych sporządzał zbiorcze zestawienia celów i mierników, które Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przysyłał Ministrowi Finansów w formie kart mierników, a od 2017 r. w formie formularza BZCM. Minister Finansów opiniował przekazane dane w zakresie kompletności i zgodności propozycji celów i mierników ze standardami i wytycznymi wynikającymi z noty budżetowej.

Zmiany struktury klasyfikacji zadaniowej dla zadań, dla których ministrem właściwym był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, były przeprowadzane przede wszystkim na wniosek Ministerstwa Finansów. W szczególności Ministerstwo Finansów postanowiło, że struktura układu zadaniowego na rok 2018 zostanie zmodyfikowana jedynie w zakresie wynikającym ze zmian w obowiązujących przepisach, dotyczących właściwości poszczególnych organów lub zakresu zadań finansowanych ze środków publicznych. Ministerstwo Finansów przesłało propozycję nowego katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań w związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa i przekazaniem jego zadań innym podmiotom. Wystąpiło m.in. do MRiRW o opinię do wyżej wymienionej propozycji oraz o wskazanie innych, niezbędnych zmian w katalogu, wynikających ze zmian stanu prawnego, w tym dotyczących państwowych funduszy celowych i nadzorowanych jednostek pozabudżetowych objętych układem zadaniowym. W efekcie główne uwagi do katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na rok 2018 zgłosiła Agencja Rynku Rolnego, proponując dodanie nowych działań, realizowanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR), finansowanych przez ARiMR jako agencję płatniczą. W lipcu 2017 r. MRiRW przekazało Ministerstwu Finansów skorygowane propozycje dodatkowych ośmiu celów i mierników na 2018 r. Propozycje te zostały uwzględnione w ostatecznym zestawieniu celów i mierników dla zadań budżetowych na rok 2018 r., przesłanym do Ministerstwa Finansów na formularzu BZCM w październiku 2017 r.

(akta kontroli str. 1219-1238, 1131-1227)

NIK przeanalizowała cele podzadań i działań pozostające w zakresie kompetencji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pod kątem ich istotności, precyzyjności, spójności, mierzalności, określoności w czasie i realistyczności. W analizie zwrócono uwagę, czy cele były zhierarchizowane i układały się w strukturę, w której można wyodrębnić cele główne, szczegółowe i operacyjne, a także, czy były pogrupowane w jednolity sposób. Sprawdzano też, czy dla tych celów określono mierniki ich realizacji, które nie budziły wątpliwości interpretacyjnych. Jednocześnie wzięto pod uwagę, czy dane niezbędne do obliczenia wartości mierników były dostępne, czy opis mierników pozwalał na określenie wartości pożądanых z punktu widzenia realizacji celów oraz czy mierniki prezentowały postęp w osiąganiu założonego celu.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Analiza wybranych celów działań i podzadań wykazała niejednorodność układu celów na tym samym poziomie klasyfikacji oraz brak hierarchiczności celów ustalonych na różnych poziomach klasyfikacji.

Świadczą o tym następujące przykłady:

- 1) określone w części 32 budżetu państwa zadanie 21.5 *Wsparcie gospodarstw rolnych, rozwój wsi oraz żywność regionalna i systemy jakości żywności*, podzadanie 21.5.4 *Pomoc krajowa i wspólnotowa inna niż WPR* (Wspólna Polityka Rolna) i działanie 21.5.4.4 *Dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich* miały taki sam cel *Objęcie ochroną ubezpieczeniową produkcji rolniczej* i taki sam miernik – *Powierzchnia ubezpieczonych upraw w stosunku do powierzchni gruntów ornych (w %)*. Zdaniem NIK, aby zapewnić przejrzystą strukturę układu zadaniowego, cele określone dla podzadań powinny być podporządkowane celom wskazanym dla zadań, a cele określone dla działań – celom określonym dla podzadań. Z kolei drugi z celów podzadania 21.5.4. – *Wsparcie dla polskiej wizji WPR poprzez udział polskich organizacji rolniczych w strukturach ponadnarodowych reprezentujących interesy zawodowe rolników indywidualnych wobec instytucji UE i prezentowanie stanowisk w zakresie WPR na lata 2014-2020*, nie wpisywał się w cel zadania 21.5, jakim było *Objęcie ochroną ubezpieczeniową produkcji rolniczej*;

Zdaniem Dyrektora DF, powyższy cel został ustalony na poziomie zadania, ponieważ obrazował efekt jednego z programów wsparcia gospodarstw rolnych ze środków publicznych. Ponadto liczba celów i mierników na poszczególnych poziomach katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań była ograniczona i nie zawsze było możliwe ustalenie jednego celu obejmującego różne działania realizowane w ramach zadania mierzonego za pomocą jednego miernika.

NIK wskazuje, że – zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Finansów w nocie budżetowej – dla jednej pozycji w klasyfikacji zadaniowej można było określić do trzech celów i mierników, a w przypadku wyczerpania tego limitu, w uzasadnionych przypadkach można było wystąpić do Ministra Finansów o rozszerzenie klasyfikacji zadaniowej o nowe pozycje.

Należy zauważyć, że na potrzebę zachowania hierarchicznej struktury celów wskazywał także Minister Finansów w komunikacie nr 9 z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010. Zgodnie z tym dokumentem, stanowiącym implementację standardów międzynarodowych, cele powinny być spójne, to znaczy zapewniające wzajemną zgodność w ramach hierarchii struktury budżetu zadaniowego. Każdy z celów sformułowanych dla podzadań powinien być zgodny z celem nadrzędnym – tj. z celem zadania, które te podzadania współrealizują. Cele umieszczone w zadaniowym planie wydatków w poszczególnych zadaniach i podzadaniach powinny być sformułowane w taki sposób, aby wzajemnie nie powielały się nazwą, treścią oraz kierunkiem interwencji.

Jednocześnie w komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem wskazano, że "cele niższego rzędu muszą wynikać z celów wyższego rzędu, stanowić ich uszczegółowienie poprzez rozpisanie na poszczególne pionory/ komórki organizacyjne"⁴.

- 2) określone w części 33 budżetu państwa dwa działania: 21.5.3.2 *Konkurencyjność wszystkich sektorów rolnictwa i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych* oraz 21.5.3.3 *Organizacja łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie* miały jednakowy cel – *Wspieranie konkurencyjności rolnictwa* – i ten sam miernik – *Liczba decyzji ARiMR skutkujących płatnością*. Podobnie działania 21.5.3.4 *W Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa* oraz 21.5.3.5 *Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym*, miały jednakowy cel – *Zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu* oraz jednakowy miernik;

Według MRiRW, cele i działania w budżecie zadaniowym wynikały ze struktury Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (dalej: PROW), gdzie jeden priorytet mógł być wdrażany przez kilka celów szczegółowych. Cele szczegółowe mogły być wdrażane przez kilka działań PROW, a jednocześnie te same działania PROW mogły realizować różne priorytety i cele szczegółowe.

- 3) podobnie było występowały przy realizacji zadania 21.6 w części 33 budżetu państwa, gdzie wszystkie działania przypisane do podzadania 21.6.1 *Regulacja i stabilizacja rynków rolnych i żywnościowych* miały identyczny cel, tj. *Stabilizacja rynków i wspieranie konkurencyjności produktów rolno-spożywczych* oraz ten

⁴ Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2012 r., poz. 56, str. 7.

sam miernik *Liczba wydanych decyzji w zakresie administrowanych mechanizmów*.

Zdaniem NIK, nie zapewniono układu celów, który pozwoliłby na rozróżnienie celów dla poszczególnych działań. Nieuzasadnione było określanie dla różnych działań tego samego celu i miernika, gdyż każde działanie powinno mieć specyficzny cel, a cele grupujące różne działania powinny być wyznaczane na wyższych poziomach klasyfikacji zadaniowej. Opisane powyżej przykłady świadczyły o braku wewnętrznej spójności układu celów oraz o jego nieprzejrzystości, a także o ograniczonej możliwości oceny skuteczności realizacji celu w wyniku podjęcia określonego działania.

(akta kontroli str. 1019-1043, 1239-1241, 1251-1252, 1262-1265, 1322-1342)

1.2 Dopasowanie mierników do celów zadań, podzadań i działań

Opis stanu
faktycznego

W rozdziale 2 pkt 13 noty budżetowej z 2017 r. wskazano, że cele i mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym. Przy definiowaniu celów i mierników uwzględnia się zakres przedmiotowy zadań budżetowych. W rozporządzeniu wskazano również, że nie dopuszcza się mierników ukazujących poziom lub dynamikę finansowania. Z kolei cele odzwierciedlają stan, który państwo zamierza osiągnąć, wydając środki publiczne.

Najwyższa Izba Kontroli poddała analizie powiązanie mierników z celami zadań, podzadań i działań budżetowych realizowanych w częściach 32, 33 i 35 budżetu państwa. Niektóre mierniki spośród 148 określonych w tych częściach nie były powiązane z celami, do których miały się odnosić. Poniżej opisano nieprawidłowości stwierdzone w tym zakresie.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Analiza mierników uwzględniająca informacje przekazane przez dyrektorów departamentów w MRiRW wykazała, że w 31 przypadkach nastąpiło niepełne dopasowanie mierników do wskazanego celu, tj. mierniki nie umożliwiały pomiaru stopnia jego realizacji. W efekcie analizowane mierniki nie spełniały odpowiednich kryteriów jakości. Co prawda NIK nie kwestionuje użyteczności tych mierników, ale powinny one zostać uzupełnione przez mierniki pozwalające na rzetelną ocenę efektywności i skuteczności działania jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra.

Należy zwrócić uwagę, że nota budżetowa z 2017 r. nie dopuszczała mierników odwołujących się do zrealizowanych wydatków. Tymczasem w części 32 w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym wskazano następujące mierniki:

- dla podzadania 21.5.3W. *Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020* miernikiem była *Wartość realizacji wydatków pomocy technicznej*,
- dla działania 21.5.3.2. *Konkurencyjność wszystkich sektorów rolnictwa i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych* miernikiem był *Stopień wykorzystania środków*,
- dla działania 21.5.3.7.W *Pomoc techniczna* celem było *Efektywne i skuteczne wdrażanie pomocy technicznej*, a miernikiem *Wartość zrealizowanych operacji*,
- dla działania 21.5.4.7. *Monitoring suszy* miernikiem był *Stopień wykorzystania środków* a celem *Określenie obszarów zagrożonych suszą rolniczą*,

- dla podzadania 21.5.3. *Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020* jako cel wskazano *Wspieranie konkurencyjności rolnictwa*, a miernikiem było *Wykorzystanie limitu środków EFRROW 2014-2020*.

Analiza NIK wykazała ponadto, że również w przypadku poniższych mierników nie była możliwa ocena skuteczności i efektywności realizacji celów. W szczególności:

- 1) dla podzadania 3.1.2.W *Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne* i działania 3.1.2.8. *Funkcjonowanie zespołów szkół i placówek rolniczych*, sformułowano cel *Podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania* i określono miernik *Liczba uczniów i słuchaczy kształcących się w szkołach i placówkach rolniczych w roku kalendarzowym*. Za pomocą tego miernika nie jest możliwa ocena, czy podnoszono jakość oraz efektywność kształcenia i wychowania;
- 2) dla podzadania 3.1.3.W *Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej* i działania 3.1.3.2.W *Dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli* określono wspólny cel *Zapewnienie nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach systemu oświaty dostępu do różnych form doskonalenia zawodowego w kraju i zagranicą*. Określono również wspólny miernik *Liczba przeprowadzonych szkoleń dla nauczycieli w placówkach doskonalenia*, który nie zapewniał pomiaru stopnia realizacji celu. Posługując się wskazanym miernikiem, nie było wiadomo, w jakim stopniu zapewniono nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach systemu oświaty dostęp do różnych form doskonalenia zawodowego w kraju i za granicą, ilu nauczycieli zainteresowanych szkoleniami skorzystało z oferty, czy szkolenia były zgodne z oczekiwaniami i spełniły swój cel;
- 3) w przypadku podzadania 3.1.6.W *Edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna* oraz działania 3.1.6.4.W. *Realizacja działań na rzecz dzieci i młodzieży, w tym we współpracy z organizacjami pozarządowymi*, za pomocą wyznaczonego miernika *Liczba realizowanych zadań* nie można ocenić, czy i w jakim stopniu rozszerzono i pogłębiono wiedzę oraz umiejętności dzieci i młodzieży, kształtowano ich postawy, uzdolnienia oraz zainteresowania, co zostało wskazane jako cel tego podzadania i działania;
- 4) dla podzadania 21.1.1. *Postęp biologiczny w produkcji roślinnej* wyznaczono miernik *Stosunek liczby zrealizowanych do liczby zaplanowanych działań w postępie biologicznym*, który nie informował o postępach w realizacji celu *Dostarczenie nowej wiedzy w celu zapewnienia postępu biologicznego w produkcji roślinnej oraz możliwości i sposobów kształtowania cech i właściwości roślin uprawnych*;
- 5) dla działania 21.1.1.3. *Gromadzenie i upowszechnianie wiedzy w zakresie uprawy roślin* określono miernik *Liczba działań*, który nie pozwalał na ocenę skuteczności lub efektywności realizacji celu *Transfer wiedzy dotyczącej aktualnych zagadnień w zakresie uprawy roślin*;
- 6) dla podzadania 21.1.2. *Rejestracja i ochrona prawna odmian roślin uprawnych*, określono miernik *Liczba punktów praco- i materiałochłonności*, który nie wskazuje czy oraz w jakim stopniu zrealizowano cel *Sprawna rejestracja i ochrona prawna odmian, informacja o jakości odmian roślin uprawnych, a także ocena tożsamości i czystości odmianowej prób partii materiału siewnego*;
- 7) dla działania 21.1.2.1. *Badanie, rejestracja i ochrona prawna odmian roślin*, ustalono miernik *Liczba punktów praco- i materiałochłonności określona dla*

potrzeb badań w celu rejestracji i ochrony prawnej odmian, który nie pozwala na ocenę stopnia lub efektywności realizacji celu Rejestracja odmian roślin uprawnych oraz przyznawanie hodowcom wyłącznego prawa do odmian;

- 8) dla działania 21.1.2.2. *Porejestrowe doświadczalnictwo odmianowe i rekomendacja odmian do praktyki rolniczej* wyznaczono miernik *Liczba punktów praco- i materiałochłonności określona dla potrzeb badań*, który nie pozwalał na ocenę stopnia lub efektywności realizacji celu *Rekomendacja odmian do upraw na terenie województwa*;
- 9) dla podzadania 21.1.3 *Ochrona roślin i nasiennictwa*, którego celem było *zapewnienie wsparcia na rzecz ochrony roślin uprawnych i nasiennictwa z uwzględnieniem bezpieczeństwa żywności oraz ograniczenia strat w plonach i zagrożeń dla zdrowia ludzi, zwierząt domowych i środowiska* oraz dla podzadania 21.1.5 *Agrochemiczna obsługa rolnictwa w Polsce*, którego celem było *zapewnienie wsparcia na rzecz doradztwa nawozowego z uwzględnieniem ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju produkcji rolniczej*, ustalono mierniki będące procentowym wykonaniem planu (*Stosunek liczby realizowanych do liczby zaplanowanych działań w ochronie roślin i nasiennictwie* oraz *Stosunek liczby realizowanych do liczby zaplanowanych działań w doradztwie nawozowym*). Ustalanie tego typu mierników nie pozwala na ocenę skuteczności i efektywności realizacji celów, gdyż celem zadania publicznego nie jest stopień realizacji działań, tylko osiągnięcie określonych efektów w obszarze ochrony roślin i nasiennictwa oraz w obszarze obsługi rolnictwa. Ponadto tego typu mierniki są niezależne od wielkości ponoszonych wydatków, a nawet od skali wykonywanego zadania (najłatwiej poprawić wykonanie miernika poprzez zmniejszenie liczby zaplanowanych działań);
- 10) dla działania 21.1.3.1. *Koordinacja nadzoru nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym* ustalony miernik *Liczba dokonanych rozstrzygnięć administracyjnych oraz przeprowadzonych kontroli, wydanych wytycznych i instrukcji, zorganizowanych szkoleń, konferencji, itp.* nie pozwalał na ocenę skuteczności i efektywności realizacji celu *Zapewnienie kontroli nad bezpieczeństwem fitosanitarnym, prawidłowym stosowaniem środków ochrony roślin oraz wytwarzaniem materiału siewnego wysokiej jakości*. Należy też wskazać, że ten nieprecyzyjny miernik sumuje liczbę bardzo różnorodnych działań, takich jak konferencje, instrukcje, wytyczne, kontrole, rozstrzygnięcia i inne nienazwane działania („itp.”), przez co trudno nadać mu jakąkolwiek interpretację;
- 11) w zakresie działania 21.1.3.7. *Ocena merytoryczno-prawna rozwiązań stosowanych w ochronie roślin* oraz działania 21.1.5.3. *Ocena merytoryczno-prawna rozwiązań stosowanych w nawożeniu roślin*, ustalony miernik *Liczba ekspertyz (w szt.)* nie pozwalał na ocenę skuteczności realizacji celu *Wsparcie merytoryczne w procesie stanowienia prawa*. Szeroki zakres celu nie jest uwzględniony w treści miernika;
- 12) dla zadania 21.2. *Rozwój hodowli i produkcji zwierzęcej* miernik *Liczba zwierząt wpisanych do ksiąg hodowlanych w stosunku do pogłowia zwierząt ogółem na przykładzie krów ras mlecznych (w %)* odnosi się jedynie do jednego gatunku, tymczasem celem realizacji zadania jest *Zapewnienie stabilnych warunków do realizacji programów hodowlanych i działań wspomagających postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej*. Wyznaczony cel jest zatem szerszy niż wskazywał na to miernik. Uwzględniając informacje Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii (dalej: ŻW), iż przy określaniu miernika

uwzględniono duże znaczenie ekonomiczne krów mlecznych jako tej grupy zwierząt gospodarskich, która ma największy udział wśród grup dotowanych ze środków budżetowych na postęp biologiczny, zdaniem NIK, zasadne byłoby rozszerzenie lub wprowadzenie dodatkowego miernika prezentującego rozwój innych ważnych grup hodowli i produkcji zwierzęcej;

- 13) dla działania 21.3.1.5. *Badania w zakresie ochrony zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego* miernik *Liczba przeszkolonych osób* nie pozwala na ocenę skuteczności ani efektywności realizacji celu *Zapewnienie aktualnych informacji dotyczących występowania w Polsce najgroźniejszych dla ludzi odzwierzęcych czynników chorobotwórczych*;
- 14) w zakresie działania 21.3.2.1. *Koordinacja nadzoru nad zapewnieniem bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz* miernik *Liczba czynności inspekcyjnych* nie zapewniał oceny efektywności i skuteczności realizacji celu *Zapewnienie spełnienia wymagań weterynaryjnych przez produkty pochodzenia zwierzęcego i pasz*;
- 15) dla podzadania 21.5.4.W. *Pomoc krajowa i wspólnotowa inna niż WPR* wskazano cel *Objęcie ochroną ubezpieczeniową produkcji rolniczej oraz* miernik *Powierzchnia ubezpieczonych upraw w stosunku do powierzchni gruntów ornych*. Zdaniem NIK miernik tylko częściowo pozwala na ocenę skuteczności działań podejmowanych dla realizacji celu. Należy wskazać, że w 2018 r. planowano objęcie ubezpieczeniem 36,2% gruntów ornych, a zamiast tego osiągnięto wartość 23,6%. Dyrektor DF poinformował, że realizacja tego miernika jest uzależniona od zainteresowania rolników zawieraniem umów ubezpieczenia oraz od zabezpieczenia w budżecie państwa środków na ten cel. Uwzględniając te wyjaśnienia, NIK wskazuje, że jeśli realizacja miernika była uzależniona od czynników niezależnych od MRiRW, to należało dodać takie mierniki, które pozwolą ocenić skuteczność działań podejmowanych przez MRiRW. Jeden wskazany powyżej miernik nie wystarcza do oceny działania MRiRW w tym zakresie, gdyż zawsze można tłumaczyć jego niewykonanie tym, że nie było odpowiedniego zainteresowania ubezpieczeniem ze strony rolników. Należało zidentyfikować czynniki, które wpływały na niskie zainteresowanie rolników ubezpieczeniem, oraz dobrać takie działania, które pozwoliłyby ograniczyć wpływ tych czynników na wykonanie miernika dla podzadania. Zamiast tego na poziomie działań powielono po prostu wyżej wymieniony cel i miernik dla podzadania (działanie 21.5.4.4. *Dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*), nie wnosząc do układu zadaniowego żadnej dodatkowej wartości informacyjnej;

(akta kontroli str. 1247, 1264)

- 16) ocena skuteczności i efektywności realizacji trzeciego z celów podzadania 21.5.4W. *Upowszechnianie wiedzy w praktyce w dziedzinie rolnictwa* nie może zostać dokonana tylko w oparciu o miernik *Liczba nagrodzonych prac*. Z informacji przekazanych przez Dyrektora Departamentu Doradztwa i Nauki (dalej: DN) wynika, że wartość miernika dla tego zadania nie była precyzyjnie zaplanowana, gdyż co roku jest ona wartością zmienną i zależy od liczby przesłanych wniosków do Nagrody Ministra. Na etapie planowania nie można przewidzieć, ile wpłynie wniosków do Nagrody Ministra za osiągnięcia w zakresie wdrażania postępu w rolnictwie, rozwoju wsi i rynków rolnych ani ile z nich zostanie pozytywnie ocenionych i wskazanych przez departament merytoryczny w MRiRW do nagrodzenia w formie pieniężnej;

W tej sytuacji, zdaniem NIK, nie można za pomocą wskazanego miernika dokonać obiektywnej oceny realizacji celu przez ministerstwo, gdyż z jednej strony nie ma ono wpływu na liczbę przesłanych wniosków, a z drugiej strony to ministerstwo wskazuje spośród tych wniosków liczbę prac do nagrodzenia.

(akta kontroli str. 1247-1248, 1307, 1305)

- 17) dla podzadania 21.5.6. *Kształtowanie ustroju rolnego państwa i gospodarki żywnościowej* wskazano miernik *Liczba opublikowanych recenzowanych monografii*, który nie pozwalał na ocenę skuteczności ani efektywności realizacji celu *Wspieranie strategicznych zadań państwa w monitorowaniu kluczowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych i instytucjonalnych oraz planowanie, negocjowanie, analiza, ocena i wdrażanie polityk na rzecz rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*. Zdaniem NIK cel został określony tak szeroko, że do jego oceny był potrzebny zespół mierników. *Liczba opublikowanych recenzowanych monografii* może być dobrym miernikiem dla celu *Publikowanie recenzowanych monografii*, a nie dla celu polegającego na planowaniu i wdrażaniu polityk;
- 18) dla działania 21.5.9.3. *Badania i ekspertyzy w zakresie wsparcia infrastruktury wsi* określono miernik *Analityczne opracowania oraz rekomendacje*, który nie pozwala na ocenę skuteczności ani efektywności realizacji celu *Zwiększenie innowacyjności i efektywności działań na rzecz kształtowania, ochrony i użytkowania odnawialnych źródeł energii oraz doboru i użytkowania technicznych środków produkcji roślinnej i zwierzęcej; uzupełnienie bazy danych w zakresie różnorodności biologicznej, zasobów wody i klimatu*. Należy także zakwestionować poprawność miernika, w którym sumuje się analityczne opracowania i rekomendacje.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Ziemią wskazał, że miernik ten dotyczy programu wieloletniego „Przedsięwzięcia technologiczno-przyrodnicze na rzecz innowacyjnej, efektywnej i niskoemisyjnej gospodarki na obszarach wiejskich” i jest realizowany poprzez wiele różnorodnych działań. W związku tym, zdaniem NIK, byłoby wskazane najpierw dokonanie podziału klasyfikacji zadaniowej na jednorodne działania, a dopiero później przypisanie do każdego z nich odpowiedniego celu i miernika. Warto też zwrócić uwagę, że sam wzrost liczby opracowań i rekomendacji nie świadczy o większej innowacyjności i efektywności przedsięwzięć wymienionych w opisie celu.

(akta kontroli str. 1248, 1271)

Przykłady kwestionowanych przez NIK mierników w części 33 dotyczą następujących zagadnień:

- 1) dla zadania 21.5 *Wsparcie gospodarstw rolnych, rozwój wsi oraz żywność regionalna, tradycyjna i systemy jakości żywności* jednym z dwóch celów było *Wsparcie i stabilizacja dochodów rolniczych zapewniająca warunki do prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej*. Dla tego celu określono miernik *Liczba beneficjentów, dla których zrealizowano płatności w danym roku kalendarzowym w osobach*. Zdaniem NIK, miernik ten jest nieprzydatny do oceny jednostki pod względem skuteczności i efektywności realizacji celu. Wartość miernika była niezależna od działania ministra, co było niezgodne z zasadą określoną w załączniku 48 do noty budżetowej z 2017 r. O ile NIK nie kwestionuje celowości zastosowania tego miernika jako źródła danych obrazujących skalę wydatków, to powinny mu towarzyszyć mierniki wskazujące na sprawność i efektywność działania jednostki obsługującej zadanie;

- 2) dla podzadania 21.5.8. *Promocja żywności, systemy jakości żywności, żywność regionalna i tradycyjna*, miernikiem była *Liczba przedsięwzięć promocyjnych i informacyjnych*, a celem *Wspieranie promocji produktów rolno-spożywczych*. W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Promocji podał, że zastosowany przez KOWR miernik obrazuje w sposób ilościowy osiągnięcie podstawowego celu podzadania. NIK podziela opinię, że liczba przedsięwzięć ma wpływ na promocję żywności, lecz przy określonej kwocie planowanych wydatków poprawę wskaźnika można osiągnąć poprzez wybór większej liczby tańszych przedsięwzięć, co niekoniecznie musi pozytywnie oddziaływać na lepszą promocję żywności. Nie wiadomo również, jaka była jakość i skuteczność podejmowanych przedsięwzięć;

(akta kontroli str. 1249, 1266)

- 3) dla podzadania 21.6.1 *Regulacja i stabilizacja rynków rolnych i żywnościowych* wskazano jako jeden z dwóch celów *Podniesienie dochodowości gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw rolno-spożywczych*. Miernikiem tego celu była *Liczba wydanych decyzji w zakresie administrowanych mechanizmów*. Na 2018 r. zaplanowano wydanie 7057 decyzji, a wydano 10 959 decyzji. Wątpliwości budzi rzetelność planowania tego podzadania, skoro za planowane środki można było wykonać o ponad 55% więcej niż wskazano w planie rzeczowym. Ponadto, zdaniem NIK, sama ilość decyzji nie pozwala na ocenę stopnia realizacji celu. Za pomocą tego miernika nie da się ocenić wzrostu dochodowości gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw rolno-spożywczych.

Kwestionowany miernik w części 35 *Rynki rolne* dotyczył podzadania 6.5.4. *Jakość handlowa artykułów rolno-spożywczych realizowanego w celu Zapewnienia jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych poprzez kontrolę i ocenę zgodności z przepisami regulującymi produkcję i obrót artykułami rolno-spożywczymi*. Jako miernik celu wskazano *Stosunek liczby wykonanych kontroli do liczby kontroli zaplanowanych*. Zdaniem NIK miernik ten można stosunkowo łatwo osiągnąć, wyznaczając liczbę planowanych kontroli na odpowiednio niskim poziomie. Ponadto wskaźnik ten nie mówi nic o tym, jaki odsetek podmiotów wyznaczono do skontrolowania w danym roku, a przede wszystkim jaka była i czy została zapewniona jakość handlowa artykułów rolno-spożywczych poprzez kontrolę i ocenę zgodności z przepisami.

(akta kontroli str. 1242-1250)

Wśród argumentów uzasadniających wybór lub zmiany mierników podawanych przez dyrektorów departamentów MRiRW wskazywano, że mierniki wypracowano w wyniku dyskusji roboczych, propozycje mierników pobierano z bazy mierników Ministerstwa Finansów, a Ministerstwo Finansów nie zgłosiło do nich uwag.

Dyrektor Departamentu ŻW poinformował, że większość mierników przewidzianych na dany rok dla tego departamentu można uznać za historyczne, gdyż została opracowana na etapie tworzenia bazy mierników udostępnionej przez Ministerstwo Finansów na stronie internetowej pn. „Projekt opracowania bazy mierników dla funkcji 21. Prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej. Komponent I Przegląd mierników stosowanych w zadaniowych planach wydatków w Polsce”. Propozycje nowych mierników lub zmian mierników w latach objętych kontrolą nie były składane. Dyrektor poinformował także, że jednostką uprawnioną do ustalania mierników budżetu zadaniowego dla Inspekcji Weterynaryjnej (dla zadania 21.3.W, podzadania 21.3.1 i 21.3.2.W oraz działania 21.3.2.1) był Główny Inspektorat Weterynarii (dalej: GIW) jako państwowa jednostka budżetowa, która posiada samodzielność finansową, co przekłada się również na samodzielność w zakresie

planowania i realizacji zadaniowego układu wydatków. Departament ŻW nie zgłaszał zastrzeżeń do tych mierników, jak i nie podejmował działań zmierzających do przedstawienia przez GIW uzasadnienia wyboru celów i mierników budżetu zadaniowego.

(akta kontroli str. 1291-1296)

Odnosząc się do analiz NIK oraz złożonych wyjaśnień, należy wskazać, że sytuacja, w której zamiast miernika stopnia realizacji określonego celu wyznacza się miernik stopnia realizacji innego celu, nie powinna mieć miejsca. Jeśli nie był możliwy pomiar celu wskazanego do realizacji, to należało odstąpić od wyznaczania miernika. Budżet zadaniowy nie powinien być zbiorem różnego rodzaju danych statystycznych, które w dosyć przypadkowy sposób wiążą się ze wskazanymi celami, w zależności od dostępnej informacji, lecz narzędziem pozwalającym na ocenę działania jednostek wykonujących poszczególne zadania publiczne. W przypadku MRiRW budżet zadaniowy takim narzędziem nie jest, co podważa celowość sporządzania go w tak dużej szczegółowości, jak dotychczas.

1.3 Spójność celów i mierników budżetu zadaniowego MRiRW z celami strategicznymi państwa

Opis stanu
faktycznego

Cele i mierniki określone w budżecie zadaniowym MRiRW i Wieloletnim Planie Finansowym Państwa wpisywały się w cele szczegółowe rządowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz cele Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020, a także były zgodne z innymi programami realizowanymi przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, do których należały:

- a) Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020,
- b) Odbudowa i zrównoważony rozwój produkcji oraz przetwórstwa naturalnych surowców włóknistych dla potrzeb rolnictwa i gospodarki,
- c) Program Rozwoju Głównych Rynków Rolnych w Polsce na lata 2016-2020,
- d) Ochrona i zarządzanie krajowymi zasobami genetycznymi zwierząt gospodarskich w warunkach zrównoważonego użytkowania,
- e) Przedsięwzięcia technologiczno-przyrodnicze na rzecz innowacyjnej, efektywnej i niskoemisyjnej gospodarki na obszarach wiejskich,
- f) Tworzenie naukowych podstaw postępu biologicznego i ochrona roślinnych zasobów genowych źródłem innowacji i wsparcia zrównoważonego rolnictwa oraz bezpieczeństwa żywnościowego kraju,
- g) Działania na rzecz poprawy konkurencyjności i innowacyjności sektora ogrodniczego z uwzględnieniem jakości i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska naturalnego,
- h) Rolnictwo Polskie i UE 2020+. Wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje,
- i) Ochrona zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego.

Za pomocą mierników budżetu zadaniowego można w pewnym stopniu monitorować rządowe strategie i programy wieloletnie realizowane przez MRiRW. Dotyczy to na przykład miernika określonego dla podzadania 21.5.3, który występuje również w „Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich”, miernika dla podzadania 21.5.6, który występuje w programie wieloletnim „Rolnictwo Polskie i UE 2020+ Wyzwania Szanse, Zagrożenia Propozycje”, miernika dla działania 21.5.9.3, który występuje w programie wieloletnim „Przedsięwzięcia technologiczno-przyrodnicze na rzecz innowacyjnej, efektywnej i niskoemisyjnej gospodarki na obszarach wiejskich”. Należy jednak podkreślić, że kwestionowany wcześniej zestaw mierników

budżetu zadaniowego MRiRW wymagał rozszerzenia, aby można było za jego pomocą rzetelnie ocenić realizację zadań ujętych w tych programach. Zdaniem NIK, dostosowanie zakresu mierników w budżecie zadaniowym do potrzeb związanych z monitorowaniem programów wieloletnich realizowanych przez MRiRW powinno sprzyjać poprawie i ocenie efektywności wydatkowania środków publicznych.

(akta kontroli str. 1053-1058)

1.4 Powiązanie budżetu zadaniowego z przeglądami wydatków

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jeden przegląd wydatków dotyczący dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Głównym celem przeglądu było zidentyfikowanie możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na dopłaty do materiału siewnego. Ani raport z tego przeglądu, ani opracowane rekomendacje nie dotyczyły budżetu zadaniowego.

(akta kontroli str. 1019, 1039)

1.5 Informacje o budżecie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Przygotowywane dla Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w latach 2016-2019 (I półrocze) informacje o projekcie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi oraz rynków rolnych oraz o wykonaniu dochodów i wydatków nie zawierały danych o wydatkach w układzie zadaniowym, ponieważ Komisja nie wносиła o przygotowanie takich danych. Również Rada Ministrów nie rozpatrywała informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w obszarach działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jedynie Minister Finansów przedkładał Radzie Ministrów projekty ustaw budżetowych wraz z uzasadnieniem zawierającym opis planowanych wydatków w układzie zadaniowym oraz projekty sprawozdań z wykonania budżetu państwa, w tym informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. Układ zadaniowy nie był w okresie objętym kontrolą szerzej omawiany.

Projekt budżetu w układzie zadaniowym częściowo był wykorzystywany przy sporządzaniu planu działalności Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla działów administracji rządowej: rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne. Konstrukcja planu działalności była tożsama z konstrukcją budżetu zadaniowego, gdyż zawierała wybrane cele do realizacji, mierniki określające stopień realizacji celów, najważniejsze zadania oraz odniesienie do dokumentów o charakterze strategicznym. Plan ten podlegał publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

Dane o wykonaniu budżetu zadaniowego w obszarach właściwości Ministra nie były przedstawiane interesariuszom, którzy mogliby dokonać oceny realizacji tego budżetu z punktu widzenia społecznego czy naukowego. Podobnie nie prowadzono szerokich konsultacji odnośnie celów i mierników budżetu zadaniowego pod kątem jego kompletności i zawartości merytorycznej, choć, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DF, przy ustalaniu miernika dla działania 21.5.5.3 *Działalność doradcza, informacyjna i upowszechnieniowa* prowadzono robocze konsultacje z ośrodkami doradztwa rolniczego. Nie przedstawiono jednak żadnych notatek i analiz, które świadczyłyby o prowadzeniu takich konsultacji.

(akta kontroli str. 948-949, 951-953, 983-989)

Dyrektorzy departamentów w MRiRW wskazywali na różne bariery w funkcjonowaniu budżetu zadaniowego w Ministerstwie. Do takich barier Dyrektor

Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin zaliczył równoczesne funkcjonowanie budżetu w dwóch układach (tradycyjnym i zadaniowym), trudność w przyporządkowaniu do budżetu zadaniowego działań, których celem jest wsparcie techniczne i administracyjne działalności departamentu, i przyporządkowanie im celu i miernika. Z kolei Dyrektor Departamentu Promocji i Jakości Żywności wskazał na bariery i trudności w określaniu nowych mierników, informując, że ich przyjęcie wiązałoby się z koniecznością ponoszenia znacznych kosztów lub wymagałoby znacznych nakładów pracy.

Zdaniem NIK, stosowanie budżetu zadaniowego jest niecelowe w sytuacji, w której podstawowym kryterium doboru mierników tego budżetu jest minimalizacja kosztów ich przyjęcia, a nie dopasowanie do celu i umożliwienie oceny skuteczności i efektywności działania jednostek publicznych.

(akta kontroli str. 1266, 1289)

1.6 Rezerwy celowe w planowaniu budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przekazując materiały planistyczne niezbędne do opracowania WFPF oraz projektu ustawy budżetowej w układzie zadaniowym, informował Ministra Finansów o przewidywanym sposobie przypisania środków zaplanowanych do wydatkowania w ramach rezerw celowych oraz określał wpływ tych rezerw na planowane wielkości mierników.

Jednakże NIK stwierdziła, że w zbadanych formularzach opisowych na lata 2018-2019 dotyczących projektów części budżetowych, których dysponentem był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pomimo planowania środków w rezerwach celowych brakowało szczegółowego omówienia wpływu podziału tych środków na wielkość mierników dla poszczególnych zadań. W formularzu opisowym projektu budżetu części 33 w układzie zadaniowym na rok 2018 dla zadania 21.5 *Wsparcie gospodarstw rolnych, rozwój wsi oraz żywność regionalna, tradycyjna i systemy jakości żywności* przewidywano możliwość zwiększenia wydatków z podziału rezerw celowych, a w punkcie dotyczącym omówienia wpływu podziału tych środków widniała adnotacja „nie dotyczy” (podobnie w tym samym formularzu dla zadania 21.6 *Regulacja i stabilizacja rynków rolnych i żywnościowych*). Identyczna sytuacja występowała w formularzu opisowym dla budżetu na rok 2018 w części 32 przy opisie zadania 21.1 *Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych*, a w przypadku formularzy planistycznych na rok 2019 – dla części 33 budżetu państwa przy opisie zadania 21.6.

Dyrektor DF poinformował, że nie każde uruchomienie środków z rezerw celowych ma wpływ na wartość miernika oraz nie zawsze sposób wyliczenia miernika pozwala na dokonanie podziału wartości docelowej miernika uwzględniającego źródła finansowania realizacji celu. Zdaniem Dyrektora, brak tego wpływu dotyczył powyższych przypadków, i tak:

- dla zadania 2.1. w części 32 budżetu przyjęto stałą docelową wartość miernika poniżej 2,5%, którą uznano za wartość bezpieczną, świadczącą o braku zagrożeń związanych ze stosowaniem środków ochrony roślin i dostosowaniem produkcji rolnej do wymogów konsumenta;
- dla zadania 21.5. w części 33 wartość „docelowa miernika liczona była poprzez zsumowanie wszystkich beneficjentów składających wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich, dla których zrealizowano przedmiotowe płatności w danym roku kalendarzowym”;

- dla zadania 21.6. w części 33 „przyjęty miernik odnosił się do rezultatów i oddziaływań osiąganych w zakresie realizowanych mechanizmów i zadań oraz do celu postawionego zadaniu”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Zdaniem NIK, sytuacja, w której zwiększenie planowanych wydatków o kwotę rezerw celowych nie znajduje odzwierciedlenia w zmianie planowanych wartości miernika realizacji celu, jest nieprawidłowa, poza mało istotnymi zmianami w planie wydatków, gdyż wskazuje albo na brak wpływu zwiększonej kwoty na realizowany cel (co oznacza niegospodarność), albo na źle zdefiniowany miernik lub cel. Jeżeli wydatki zwiększone o środki rezerw nie mają wpływu na osiągnięcie danego celu lub na poziom jego realizacji, to środki te należy kierować na realizację innych celów publicznych, wymagających większego finansowania.

(akta kontroli str. 738-794, 844-933, 938-939, 1019-1031, 1039-1040)

Ocena cząstkowa

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizowano obowiązek sporządzania zbiorczych formularzy planistycznych w układzie zadaniowym na podstawie materiałów przekazanych przez departamenty merytoryczne w MRiRW. Zarówno materiały planistyczne, jak i sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym sporządzano i przekazywano terminowo Ministrowi Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że cele i mierniki zgłaszane w latach 2016-2019 przez MRiRW Ministrowi Finansów były tylko częściowo zgodne pod względem formalnym z przepisami prawa (notą budżetową).

Stwierdzono wiele przypadków niedopasowania mierników do celów, niejednorodność układu celów na tym samym poziomie klasyfikacji budżetu zadaniowego (podzadania, działania) oraz brak hierarchicznego układu celów. Kwestionowane mierniki budżetu zadaniowego, objęte badaniem NIK, nie pozwalały w pełni na ocenę stopnia i efektywności realizacji wybranych celów.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi sporządzało półroczne/roczne sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, w którym były prezentowane dane zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵, tj.:

- w zakresie planu według ustawy budżetowej – w kwotach wynikających z planu finansowego jednostki w układzie zadaniowym i wartościach mierników, odpowiadających wysokości wydatków ujętych w ustawie budżetowej,
- w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków 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 zakresie wykonania – w kwotach wydatków narastająco od początku roku budżetowego do końca okresu sprawozdawczego oraz faktyczne wykonanie planowanej wartości mierników.

(akta kontroli: 1061-1062, 1343-1351)

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1793 ze zm.

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

Opis stanu
faktycznego

Po otrzymaniu od dysponentów części budżetowych materiałów planistycznych Minister Finansów sporządzał projekt ustawy budżetowej na dany rok. Projekt ten, stosownie do art. 139 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.⁶ o finansach publicznych, Minister Finansów przedstawiał wraz z uzasadnieniem, obejmującym również plan wydatków w układzie zadaniowym, do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady Ministrów. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opiniował przedmiotowy dokument pod kątem ujęcia w nim informacji prezentowanych w materiałach planistycznych oraz informacji o zgłoszonych, dodatkowych potrzebach finansowych. Poprawność dokonanych zmian była potwierdzana opinią do projektu ustawy budżetowej przedstawianą na posiedzeniu Rady Ministrów.

Zmiany dokonywane w trakcie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową dotyczyły treści projektu tej ustawy, nie zaś planu wydatków w układzie zadaniowym, który był częścią uzasadnienia projektu ustawy budżetowej, a nie częścią samej ustawy. Po ogłoszeniu tej ustawy Minister jako dysponent części budżetowych sporządzał aktualizację Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (formularz WPPF) poprzez dostosowanie planów wydatków w układzie zadaniowym do ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 634-933, 952-953)

2.2 Zmiany w układzie zadaniowym w trakcie roku

Opis stanu
faktycznego

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonywał w trakcie roku budżetowego zmian w planie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym. Zmiany te były dokonywane albo na wniosek jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra oraz departamentów i biur Ministerstwa, albo były konsekwencją decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa w układzie tradycyjnym. Departament Finansów w MRiRW sporządzał wówczas informację dla Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zmiany planu wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. W formularzach, stanowiących załączniki do wyżej wymienionych wniosków lub decyzji, były prezentowane nie tylko kwoty wydatków, ale także wartości mierników. Działo się tak, gdy dokonywane zmiany w planie wydatków wpływały na wartości mierników oraz w przypadku dodania nowego działania (wskazywano wówczas jego cel i miernik). Było to zgodne z rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

(akta kontroli str. 4-633, 1041-1042)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Przeprowadzona analiza wybranych działań wskazuje na przypadki braku ścisłego powiązania pomiędzy zmianami w planie wydatków a zmianami planowanych wartości mierników lub na bardzo duże odchylenia zrealizowanych wartości mierników od wartości planowanych, nieznajdujące uzasadnienia w skali odchylen wydatków wykonanych od wydatków planowanych. Dotyczyło to m. in.:

- działania 21.2.1.4 *Prowadzenie oceny wartości użytkowej i hodowlanej zwierząt* w części 32 budżetu państwa. Zaplanowane na 2016 r. wydatki wyniosły 74,5 mln zł, w planie po zmianach 64,1 mln zł, a wykonano je w wysokości 62,9 mln zł. Natomiast miernik realizacji celu dla tego działania (*tj. procentowy udział zwierząt objętych oceną wartości użytkowej w stosunku do pogłowia zwierząt ogółem na*

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 869.

przykładzie krów ras mlecznych, w %) zaplanowano na 21,5%, a zrealizowano w wysokości 35,4%. W 2017 r. zaplanowane na to działanie wydatki wyniosły 67,6 mln zł, w trakcie roku zmniejszono plan wydatków do 57,0 mln zł, a zrealizowano 56,4 mln zł. Natomiast wartość miernika zaplanowano na 21,5%, a wykonano w wysokości 36,5%. W 2018 r. wydatki na działanie zaplanowano w kwocie 62,1 mln zł, następnie zmniejszono limit wydatków do 56,4 mln zł, a wykonano 56,3 mln zł. Natomiast wartość miernika zaplanowano na 21,5%, a wykonano w wysokości 36,3%;

- działania 21.5.4.4 *Dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich* w części 32 budżetu państwa. Planowane wydatki na 2016 r. wyniosły 100,7 mln zł i za tę kwotę zadeklarowano realizację miernika *Powierzchnia ubezpieczonych upraw w stosunku do powierzchni gruntów ornych* na poziomie 21,7%. W trakcie roku limit wydatków zwiększono ponad dwukrotnie, do 208 mln zł, bez zmiany docelowej wartości miernika, a wykonano w wysokości 207 mln zł, przy wykonaniu miernika na poziomie 16,9%, czyli znacznie niższym od planowanego. W 2017 r. również zwiększono w trakcie roku planowane na to działanie wydatki z 100,7 mln zł do 500,0 mln zł, pozostawiając docelową wartość miernika na tym samym poziomie 28,95%. Wykonanie wydatków wyniosło 396,2 mln zł, a wykonanie miernika 23,7%. W 2018 r. planowane wydatki zwiększono z 100,7 mln zł do 560,1 mln zł, podczas gdy docelową wartość miernika pozostawiono na poziomie 36,2%. Wydatki wykonano w wysokości 449,9 mln zł, a wartość miernika wyniosła 23,6%;
- działania 21.5.3.2 *Konkurencyjność wszystkich sektorów rolnictwa i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych* w części 33 budżetu państwa. Planowane na 2016 r. wydatki w wysokości 485,1 mln zł miały umożliwić realizację miernika (*Liczba decyzji ARiMR skutkujących płatnością w szt.*) na poziomie 24 336 sztuk; w trakcie roku zwiększono limit wydatków do 651,0 mln zł, zmniejszając jednocześnie planowaną wartość miernika do 6162 sztuk. Wydatki wykonano w wysokości 623,9 mln zł, a miernik w wysokości 6160 sztuk. W 2017 r. plan zakładał wydatki w wysokości 1.047,6 mln zł przy docelowej wartości miernika równej 26 600 sztuk. Wydatki planowane zmniejszono w trakcie roku do 929,5 mln zł, a docelową wartość miernika do 16 158 sztuk. Zrealizowane wydatki wyniosły 923,3 mln zł, a wartość miernika 15 262 sztuk. W 2018 r. wydatki zaplanowano w kwocie 1.141,2 mln zł, w trakcie roku zwiększono limit do 2159,3 mln zł, a zrealizowano w wysokości 2156,6 mln zł. Natomiast docelową wartość miernika ustalono na 28 668 sztuk, w trakcie roku zmniejszono ją do 9979 sztuk, a zrealizowano w wysokości 9893 sztuk.

Najwyższa Izba Kontroli zaobserwowała podobne tendencje na przestrzeni lat 2016-2018 odnośnie planowania i wykonywania działań przez jednostki nadzorowane, z upoważnienia Ministra, przez departamenty i biura w MRiRW:

- w części 33 budżetu państwa były to działania: 21.3.2.3 *Nadzór nad zapewnieniem bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz*, 21.5.3.3 *Organizacja łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, 21.5.3.4.W *Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa*, 21.5.3.5 *Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym*, 21.5.3.6 *Włączenie społeczne, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich*, 21.5.4.2 *Dofinansowanie kosztów zbierania i utylizacji padłych zwierząt*, 21.6.1.9 *Zapobieganie zakłóceniom i sytuacjom kryzysowym na rynku* i 21.6.1.12 *Program dla szkół*;

- w części 35 budżetu były to działania: 21.5.4.5 *Dopłaty do materiału siewnego* i 21.6.1.9 *Zapobieganie zakłóceniom i sytuacjom kryzysowym na rynku*.

(akta kontroli str. 4-633, 1041-1042)

Jak poinformował Dyrektor DF, nie każde przeniesienie wydatków pomiędzy działaniami skutkuje zmianą wartości docelowych mierników. Na przykład dla działania 21.2.1.4 przyjęto tzw. mierniki stabilizacyjne, aby śledzić sytuację w zakresie elitarnego pogłowia zwierząt, a zwłaszcza, czy nie następuje zagrożenie jego likwidacji, co wpływałoby negatywnie na poziom efektywności rolnictwa i dostosowanie produkcji do wymogów konsumenta oraz na utrzymanie odpowiedniej pozycji produktów rolno-spożywczych z Polski na rynku unijnym i światowym. Uznaje się, że w hodowli zwierząt nie ma negatywnych zjawisk, jeżeli pogłowie elitarnych zwierząt objętych oceną wartości użytkowej lub hodowlanej w stosunku do pogłowia masowego nie spada odpowiednio poniżej 20,5%. Wskaźniki wyższe od 20,5% należy uznać za zjawisko korzystne.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, jeśli wyznaczonym celem dla działania 21.2.1.4 było utrzymanie stabilizacyjnego poziomu miernika, to nie należało planować środków ponad limit wydatków, który zapewniał utrzymanie tego poziomu. Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Finansów wskazują, że inny cel wskazano w budżecie zadaniowym (utrzymanie pewnego bezpiecznego poziomu), a inny realizowano (osiągnięcie jak najwyższej wartości ponad poziom bezpieczny). Tymczasem cel realizowany powinien być tożsamy z celem planowanym.

W odniesieniu do innych mierników, dla których nie zmieniano docelowej ich wartości pomimo istotnego podwyższenia planu wydatków, należy uznać, co do zasady, taką sytuację za nieprawidłową. Utrzymanie mierników na niezmiennym poziomie pomimo zmiany limitów wydatków może być uzasadnione, gdy zmiana planowanych wydatków:

- a) była nieistotna,
- b) wynikała z konieczności dostosowania limitu wydatków do nowych, nieprzewidzianych okoliczności w celu wykonania miernika rezultatu na wcześniej planowanym poziomie.

Zdarzenie opisane w punkcie b powinno stanowić wyjątek od reguły, a ponadto zmiana limitu wydatków powinna spowodować zmianę wartości mierników produktu, towarzyszących miernikowi rezultatu i odnoszących się do skali działania jednostek wykonujących zadanie.

(akta kontroli str. 4-633, 1041-1042, 1023-1029)

2.3 Adresaci Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

W latach 2016-2019 (I połowa) w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie przeprowadzono systemowej ewaluacji układu zadaniowego. Nie prowadzono prac pod kątem barier związanych z wdrażaniem i realizacją układu zadaniowego. Jako ewaluację układu zadaniowego traktowano prace związane z opracowywaniem Wieloletniego Planu Finansowego Państwa i z oceną merytoryczną układu zadaniowego wydatków na dany rok, przedstawionego przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra.

Okresowa analiza stopnia realizacji celów określonych w budżecie zadaniowym była prowadzona w poszczególnych departamentach w oparciu o sprawozdawczość wynikającą z rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie

zadaniowym, składaną Ministrowi przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zgodnie z tym rozporządzeniem, w MRiRW sprawdzano pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym sprawozdania Rb-BZ1 i Rb-BZ2 z innych jednostek, dotyczące wykonania wydatków budżetu państwa, wydatków budżetu środków europejskich lub planu finansowego w układzie zadaniowym. W niektórych przypadkach (np. w Departamencie Hodowli i Ochrony Roślin przy działaniu 21.1.3.3 *Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin*) monitoring obejmował również identyfikację ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, jego analizę i określenie reakcji na ryzyko. Jak wynika z wyjaśnień, analiza taka była prowadzona okresowo przez kierownictwo Departamentu oraz na bieżąco jako element rutynowego działania pracowników.

W badanym okresie nie były podejmowane przez kierownictwo Ministerstwa żadne działania lub decyzje zarządcze w oparciu o informacje dotyczące monitoringu i wykonania budżetu zadaniowego. Realizacja celów budżetu zadaniowego w latach 2016-2019 (I półrocze) nie była bezpośrednim kryterium mającym wpływ na awanse lub wysokość wynagrodzeń osób zaangażowanych w realizację poszczególnych działań, podzadań i zadań.

(akta kontroli str. 1014-1015)

2.4 Realizacja mierników w latach 2016-2018

Opis stanu
faktycznego

Za realizację celów na poziomie zadań, podzadań i działań odpowiadały departamenty merytoryczne oraz jednostki wykonujące poszczególne zadania. Jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra sporządzały sprawozdania w zakresie i w terminach wynikających z rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Departamenty i biura w MRiRW przekazywały do Departamentu Finansów informacje o wykonaniu wydatków i wartościach mierników w terminach wynikających z zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi/ Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie sposobu realizacji budżetu resortu, w tym wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ustalenia zakładowego planu kont dla budżetu resortu.

Kierownictwo MRiRW ograniczało się do akceptowania informacji z realizacji planu wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w częściach 32 – *Rolnictwo*, 33 – *Rozwój wsi*, 35 – *Rynki rolne* za I i II półrocze każdego roku, nie wnosząc żadnych uwag.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów, „zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2019 r. o finansach publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, a plan wydatków w układzie zadaniowym jest częścią uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej. Zatem plan wydatków w układzie tradycyjnym jest nadrzędny w stosunku do planu wydatków w układzie zadaniowym i jest głównym narzędziem prezentującym wydatki budżetu państwa przeznaczone na zadania służące realizacji celów polityki rolnej”.

W latach 2016-2019 (I półrocze) nie były przeprowadzane w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi kontrole wewnętrzne jak również audyty wewnętrzne w zakresie planowania i realizacji zadaniowego układu wydatków. Wskazano, że działalności tej towarzyszy ryzyko średnie, w związku z tym przewidywany audyt zostanie przeprowadzony w 2021 r.

(akta kontroli str. 946-949, 951, 983-984, 1017-1018, 1031)

Przeprowadzona przez NIK analiza przyczyn niewykonania wartości 14 mierników celów, których poziom realizacji był najniższy w stosunku do wartości planowanych w latach 2016-2018, wykazała, że osiągnięcie niższej wartości mierników było spowodowane różnymi czynnikami, w szczególności takimi, których nie można było przewidzieć na etapie planowania wartości miernika. Należało do nich m.in. przesunięcie terminów realizacji projektów na kolejny rok budżetowy, wykonywanie zadań na niższe kwoty niż określono w umowach z wykonawcami w wyniku ograniczenia zakresu prac, osiągnięcie oszczędności powstałych po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, unieważnienie postępowań przetargowych i brak możliwości zrealizowania zamówienia w terminie, wycofanie przez beneficjentów wcześniej złożonych wniosków, rezygnacja przez beneficjentów z udzielonej pomocy przed jej wypłatą, nieprzedłożenie przez pożyczkobiorców udokumentowania spłaty nieuregulowanych należności w wysokości środków wypłaconych w ramach pierwszej raty pożyczki, który powinien być podstawą do wypłaty drugiej raty pożyczki.

(akta kontroli str. 1399-1405, 1409)

Departament Finansów nie składał zastrzeżeń bądź uwag do ARiMR w latach 2016-2019 do skonstruowanych mierników dla podzadania 21.5.4. oraz działania 21.5.4.9, które łączą w sobie szereg różnych działań niepowiązanych ze sobą tematycznie, jak i do sposobu ich realizacji. Nie występował również do ARiMR o informację, czy analizowano przyczyny nieosiągnięcia docelowych wartości mierników i jakie podejmowano działania, aby zrealizować cele w kolejnych latach. Należy wskazać, że zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MRiRW zadania DF obejmują m.in. nadzór nad wykonywaniem zadań przez ARiMR w zakresie finansowym i merytorycznym.

(akta kontroli str. 1754)

Departament Finansów nie występował do ARiMR o informację o przyczynach niewykonania miernika działania 21.5.4.5 ani do KOWR o informację o przyczynach niewykonania w 2018 r. miernika działania 21.5.4.9. w części 33. Nie pozyskiwał informacji, czy analizowano przyczyny braku nieosiągnięcia docelowych wartości tych mierników i jakie podejmowano działania, aby zrealizować cele w kolejnych latach. Przekazany przez ARiMR i KOWR do DF *Opis wykonania miernika* dotyczył jedynie zadania, a nie działań. DF nie wyjaśnił przyczyny niepodjęcia działań w powyższych sprawach dotyczących ARiMR oraz KOWR. Dyrektor DF w wyjaśnieniach podał, że weryfikacja sprawozdań budżetowych polega na sprawdzeniu zgodności planu wydatków, mierników oraz nazw klasyfikacji budżetowej i celów wprowadzanych do sprawozdań przez jednostki sporządzające sprawozdania z posiadaną dokumentacją z tego zakresu. Przyczyny niewykonania miernika na poziomie zadań są podawane przez jednostki budżetowe na formularzu opisowym opracowanym przez Ministerstwo Finansów przy sprawozdaniu rocznym.

(akta kontroli str. 1449, 1754, 1411, 1450)

2.5 Analiza przyczyn odchyień wykonania mierników od wartości planowanych

Opis stanu
faktycznego

Za realizację zaplanowanych działań odpowiadają departamenty merytoryczne w MRiRW oraz podległe Ministrowi jednostki, realizujące poszczególne czynności. Prowadzą one monitoring realizacji celów poprzez obserwację wartości mierników.

Terminy pomiarów tych mierników zostały podane w 2016 r. w kartach miernika, a w następnych latach w formularzu BZCM.

Departamenty MRiRW nie dokonywały osobnych analiz stopnia i przyczyn niepełnego wykonania zadań, podzadań i działań w latach 2016-2018. Informacje w tym zakresie przekazane do DF dotyczyły jedynie przewidywanego i faktycznego wykonania planowanej wartości mierników.

(akta kontroli str. 1277)

NIK ustaliła, że w objętych kontrolą departamentach ŻW i HOR monitorowano realizację celów zadań, podzadań i działań za pomocą mierników raz lub dwa razy w roku. Monitorowanie mierników polegało na obliczaniu wartości każdego z mierników według algorytmów zgłoszonych w formularzach planistycznych BZCM.

(akta kontroli str. 1297, 1290)

Zgodnie z Wewnętrznym Regulaminem Organizacyjnym Departamentu Finansów z 29 sierpnia 2018 r. (w rozdz. 4 par. 8 pkt. 25) do zadań tego departamentu należy m.in. analiza sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdań finansowych jednostek podległych lub nadzorowanych i ich ocena pod względem merytorycznym, w tym w układzie zadaniowym.

W rocznych sprawozdaniach z wykonania mierników w układzie zadaniowym, składanych do Departamentu Finansów przez departamenty merytoryczne, jednostki podległe Ministrowi i agencje wykonawcze, przedstawiano docelowe i wykonane wartości mierników na koniec roku budżetowego. Informacje te były niezbędne do sporządzenia sprawozdań RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym. Departamenty i jednostki przekazywały również do Departamentu Finansów *Opis wykonania zadania i miernika w roku (...)*, który dotyczył wyłącznie poziomu zadań. Opis ten zawierał omówienie głównych przyczyn, które wpłynęły na odchylenie od planowanych wartości mierników, jak i działania o charakterze strategicznym oraz przedsięwzięcia, które zostały przyjęte w danym roku, aby w kolejnych latach zwiększyć efekty realizacji zadań. Wzór opisu został opracowany przez Ministerstwo Finansów w szczególności określonej w art. 182 ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

Niektóre departamenty i jednostki podległe Ministrowi podawały informacje o czynnikach, które wpłynęły na odchylenia od planowanej wartości miernika, w załączeniu do tego sprawozdania. Czyniły tak na przykład: Biuro Pomocy Technicznej (w sprawozdaniu za 2016 r.), Departament Bezpieczeństwa Żywności Weterynarii (w sprawozdaniach za lata 2016-2018), Główny Inspektorat Weterynarii (w sprawozdaniach za lata 2016-2018) i ARiMR (w sprawozdaniach za lata 2016-2018). Natomiast inne departamenty i jednostki takich informacji nie podawały. Dotyczyło to Departamentu Rynków Rolnych, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Agencji Rynku Rolnego oraz Departamentu Finansów, który nadzorował realizację części podzadań i działań.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W MRiRW nie wykonywano pełnej analizy przyczyn odchylenia osiągniętych wartości mierników od wartości planowanych dla podzadań i działań budżetu zadaniowego. Tryb sporządzania rocznych sprawozdań z wykonania mierników został uregulowany w Zarządzeniu nr 84 MRiRW z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu realizacji budżetu resortu (...). W załączniku nr 2 do tego zarządzenia w poz. 30.2 wprowadzono obowiązek sporządzania informacji przez departamenty merytoryczne o przewidywanym i faktycznym wykonaniu planowanej wartości mierników w układzie zadaniowym (dla zadań, podzadań i działań). W zarządzeniu nie przewidziano jednak podawania przyczyn odchylenia mierników

od planowanych wartości i proponowanych rozwiązań, które wzmocniłyby rezultaty i sprzyjały pełnej realizacji mierników w latach następnych. Również Departament Finansów nie wymagał od innych departamentów, jednostek podległych Ministrowi i agencji wykonawczych podawania przyczyn powstania odchyłeń od planowanej wartości mierników dla podzadań i działań. Co prawda we wzorze sprawozdania składanego do Departamentu Finansów była zawarta pozycja – „Uwagi”, w której można było opisywać również przyczyny odchyłeń od planowanych wartości, ale departamenty podawały tam często niejednolite informacje, gdyż nie było określone, co ta pozycja ma zawierać.

Należy wskazać, że Departament Finansów, zgodnie z Zarządzeniem nr 84 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu realizacji budżetu resortu (...), miał sprawować wewnętrzną kontrolę dysponowania środkami krajowymi i pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. W rozdziale 3 § 10 pkt 1.2 Instrukcji stanowiącej załącznik do tego zarządzenia wskazano, iż kontrola wewnętrzna wykonywana przez Departament Finansów ma na celu badanie efektywności działania i realizacji zadań. Jednakże, jak ustaliła NIK, zbierane przez Departament Finansów informacje o planowanych i wykonanych wartościach mierników służyły wyłącznie do sporządzenia sprawozdań RB-BZ1, a nie pozwalały na sprawowanie kontroli wewnętrznej, polegającej na analizie efektywności działania i realizacji zadań wskazanych w budżecie zadaniowym. Oznacza to, że DF nie analizował efektywności, stopnia i przyczyn niepełnego wykonania zadań, podzadań i działań w latach 2016-2018, do czego zobowiązywały przepisy w/w Zarządzenia, lecz jedynie koordynował zbieranie od podległych i nadzorowanych przez Ministra jednostek, departamentów oraz biur merytorycznych propozycji celów i mierników oraz danych o planowanych i wykonanych wydatkach i wartościach mierników. Następnie przekazywał te informacje do Ministerstwa Finansów w celu przygotowania projektu ustawy budżetowej i sprawozdania z wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym.

Dyrektor DF w wyjaśnieniach dotyczących przyczyn niesprawowania kontroli w wyżej wymienionym zakresie wskazał, że DF otrzymywał zweryfikowane przez departamenty/biura merytoryczne formularze zawierające cele i mierniki, na podstawie których przygotowywał materiały przekazywane do Ministerstwa Finansów. W ten sposób realizował przepisy noty budżetowej.

(akta kontroli str. 1258, 1265, 1691, 1453-1458, 1500-1644, 1658)

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia wykonywanie przez Ministerstwo analiz odnoszących się do realizacji budżetu zadaniowego, obejmujących ocenę stopnia wykonania poszczególnych celów. Jednakże wskazuje, że w MRiRW nie wykonywano pełnej analizy przyczyn odchylenia osiągniętych wartości mierników od wartości planowanych dla podzadań i działań. Pominięcie w analizach wyżej wymienionych zagadnień uniemożliwiało sprawowanie właściwej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

Brak szczegółowych analiz w zakresie odchyłeń mierników od wartości planowanych na poziomie podzadań i działań oraz brak kontroli wewnętrznej w zakresie badania efektywności realizacji zadań powodował, że w Ministerstwie, podczas aktualizacji budżetu w danym roku i przy jego planowaniu na lata następne, nie wykorzystywano w odpowiednim stopniu informacji o wykonaniu wydatków oraz o osiągnięciu docelowych wartości mierników. Informacje o realizacji mierników dla podzadań i działań wykorzystywano jedynie do sporządzenia obowiązującej sprawozdawczości w zakresie budżetu zadaniowego. W tej sytuacji NIK stwierdza, że nie były podejmowane działania zarządcze w oparciu o dane wynikające z budżetu zadaniowego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK formułuje następujące wnioski pokontrolne:

Wnioski

1. Zapewnienie spójnego i hierarchicznego układu celów w budżecie zadaniowym realizowanym w MRiRW.
2. Wprowadzenie mierników budżetu zadaniowego, które pozwoliłyby na ocenę efektywności i skuteczności realizacji wydatków ponoszonych w tych częściach budżetu państwa, których Minister jest dysponentem, oraz wydatków ponoszonych przez jednostki nadzorowane przez Ministra.
3. Poszerzenie zakresu analiz prowadzonych przez departamenty w Ministerstwie o ocenę efektywności i skuteczności zadań, podzadań i działań, dla których Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest organem właściwym.
4. Aktualizowanie wartości docelowych mierników adekwatnie do zmian w limicie 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 wykonania
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, dnia 27 stycznia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis