



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.003.06.2019

Pani Marlena Małag
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Małag, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 4 czerwca 2019 r. do 15 listopada 2019 r. – Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 16 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie wydatków w układzie zadaniowym 2. 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	Sławomir Stężewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/50/2019 z 1 lipca 2019 r. Jerzy Kukurba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/51/2019 z 1 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

W latach 2016-2019 (I połowa) Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS) dochowywał wymogów formalnych związanych z planowaniem i sprawozdawczością układu zadaniowego. Układ zadaniowy nie służył celom zarządczym, gdyż analizy wykonania zadań i wydatków były prowadzone niezależnie od układu zadaniowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ujęte w układzie zadaniowym cele odnosiły się do najważniejszych obszarów działalności Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Zakres problemowy układu zadaniowego dostosowano do treści ustawy o działach administracji rządowej, innych ustaw, strategii rozwoju kraju i programów wieloletnich. Zmiany wprowadzone w latach 2016-2019 (I połowa) w układzie zadaniowym MRPiPS odpowiadały zmianom prawa i zmianom celów polityki państwa.

Cele i mierniki układu zadaniowego były zbieżne z celami i miernikami planu działalności MRPiPS opracowanego na podstawie art. 70 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: ustawa o finansach publicznych) oraz sporządzanego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Ministerstwo RPiPS lub Ministerstwo) planu działań⁴.

MRPiPS wykonywał obowiązki określone w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (tzw. notach budżetowych) dla dysponenta części budżetowych 31 *Praca*, 44 *Zabezpieczenie społeczne* i 63 *Rodzina*. Na skutek przyjętej przez Ministra Finansów organizacji pracy nad układem zadaniowym każdy z dysponentów planował wydatki i mierniki odrębnie, a sprawozdania przekazywał bezpośrednio do Ministerstwa Finansów. Oznacza, to że MRPiPS, mimo że był ministrem wiodącym dla funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne* i 14 *Rynek Pracy*, to nie miał wpływu na układ zadaniowy przyjęty dla tych funkcji przez dysponentów innych części budżetowych. Nie podejmował też z własnej inicjatywy działań odnośnie formułowania celów i mierników dla podzadań i działań realizowanych przez innych dysponentów części budżetowych.

Monitorowanie celów określonych w dokumentach strategicznych i w programach wieloletnich było dokonywane w Ministerstwie przede wszystkim na podstawie tych dokumentów, a nie układu zadaniowego. Monitoring układu zadaniowego sprawowano głównie w oparciu o mierniki produktu⁵, gdyż ich wartości były dostępne w terminach sporządzania sprawozdawczości. Mierniki te przekazują informacje o wykonaniu konkretnych czynności, ale nie mierzą długofalowych konsekwencji realizacji zadań.

Układ zadaniowy z lat 2016-2019 (I połowa) nie był wykorzystywany w Ministerstwie do podejmowania decyzji dotyczących wprowadzania nowych rozwiązań prawnych, zadań czy programów, ich modyfikacji lub likwidacji, a także do dokonywania zmian w strukturze organizacji jednostek, na przykład tworzenia, łączenia i likwidacji jednostek/ komórek organizacyjnych. Układ nie był użyteczny do wprowadzania zmian w zakresie zadań czy odpowiedzialności na stanowiskach pracy, zmian liczby

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

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

⁴ Plan działań Ministerstwa jest dokumentem powiązany z planem działalności Ministra, ale jest dokumentem bardziej szczegółowym. Cele wskazane w planie działalności Ministra stanowią podstawę do opracowania planu działań. Plan działań Ministerstwa określa w szczególności: cele komórek organizacyjnych na dany rok, zadania służące realizacji każdego z celów i mierniki stopnia realizacji celów.

⁵ Mierniki produktu odzwierciedlają wykonanie danego zadania w krótkim okresie.

stanowisk pracy, zwiększenia zatrudnienia czy przesunięć pracowników pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Do poszukiwania oszczędności w wydatkach wykorzystywano dane z budżetu w układzie tradycyjnym.

Stwierdzono przypadki niedostosowania planu wydatków do wartości mierników. Nie dokonywano zmian wartości mierników w związku ze zmianą planu wydatków w trakcie roku budżetowego, na przykład na skutek rozdyponowania znaczących kwot z rezerw celowych. W tych okolicznościach mierniki nie stanowiły uzasadnienia dla planowanych wydatków, podczas gdy z istoty układu zadaniowego wynika, że cele, mierniki stopnia realizacji celów i wydatki powinny być ze sobą ściśle powiązane.

Działania ujęte w układzie zadaniowym, tj. najniższe szczeble klasyfikacyjne określono bardzo szeroko, na przykład *Przeciwdziałanie bezdomności, Wspieranie aktywnego starzenia się, Pomoc państwa w wychowywaniu dzieci i Ochrona roszczeń pracowniczych*. Tytuły niektórych działań były formułowane w ujęciu rzeczowym, tj. *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu* czy *Zasiłki dla bezrobotnych*, gdy z istoty działania wynika, że powinno mieć charakter operacyjny. Nadanie podziałkom układu zadaniowego na różnych poziomach tytułów o szerokim zakresie problemowym, bez wyraźnego zaakcentowania charakteru operacyjnego powoduje, że trudno rozpoznać, do którego szczebla układu zadaniowego dana podziałka przynależy. W efekcie struktura układu zadaniowego nie tworzy czytelnej, hierarchicznej całości.

Zdaniem NIK, zasadniczą przyczyną powyższych nieprawidłowości są słabości układu zadaniowego o charakterze systemowym, a w szczególności brak: kompleksowych zasad jego tworzenia oraz czytelnego podziału zadań i obowiązków uczestników procesu budżetowego, a także przekonującej wykonawców argumentacji co do znaczenia układu zadaniowego dla zarządzania, w tym konieczności powiązania celów z wydatkami przeznaczonymi na ich realizację.

Ponoszone na układ zadaniowy nakłady nie przyczyniły się do wdrożenia efektywnego narzędzia zarządzania finansami publicznymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności⁶

OBSZAR

1. Planowanie wydatków w układzie zadaniowym

Organizacja pracy związana z układem zadaniowym

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2019 (I połowa) w Ministerstwie RPiPS planowano i wykonywano wydatki w trzech częściach budżetowych: 31 *Praca*, 44 *Zabezpieczenie społeczne* i 63 *Rodzina*. W układzie zadaniowym wydatki te wykonywano w 2016 r. w siedmiu funkcjach, 14 zadaniach, 27 podzadaniach i 54 działaniach, w 2017 r. – w siedmiu funkcjach, 13 zadaniach, 28 podzadaniach i 56 działaniach, w 2018 r. – w sześciu funkcjach, 12 zadaniach, 26 podzadaniach i 49 działaniach, a w 2019 r. (I połowa) – sześciu funkcjach, 13 zadaniach, 26 podzadaniach i 47 działaniach.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej był ministrem wiodącym dla dwóch funkcji: 13 *Zabezpieczenie społeczne* i 14 *Rynek Pracy*. Z not budżetowych na lata 2016-2019 wynika⁷, że do obowiązków ministrów wiodących należało wskazanie

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ 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) (Rozdział 5 Budżet

celów i mierników na poziomie funkcji i zadań, w łącznej liczbie dla danego zadania nie większej niż trzy cele i trzy mierniki. Na poziomach podzadań i działań budżetowych definiowanie celów i mierników przypisano dysponentom oraz jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 ustawy o finansach publicznych i państwowym osobom prawnym, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Dla każdego realizowanego przez siebie podzadania lub działania dysponent lub jednostka mieli zdefiniować nie więcej niż po trzy cele i trzy mierniki. Formularze planistyczne do projektu budżetu wypełniano w Ministerstwie osobno w zakresie dysponenta części, dysponenta państwowych funduszy celowych (Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych) oraz jednostki koordynującej realizację programu wieloletniego, w części obejmującej cele i mierniki wraz z ich wartościami bazowymi i docelowymi oraz formularze opisowe dla zadań, w których wskazywano zadania priorytetowe.

Wyznaczeni przez dyrektorów pracownicy departamentów Ministerstwa, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) oraz Komendy Głównej Ochotniczych Hufców Pracy (KG OHP) odpowiadali za planowanie i sprawozdawczość w zakresie celów i mierników, alokację planu wydatków oraz sporządzanie sprawozdawczości i zbiorczej informacji opisowej. Do nich należała też analiza celów strategicznych określonych w strategiach rozwoju państwa oraz w programach wieloletnich i formułowanie rekomendacji wynikających z tej analizy. Dokumenty zatwierdzali między innymi Dyrektor Biura Budżetu i Finansów, Główny Księgowy Resortu, Główny Księgowy Funduszu (np. PFRON) i MRPiPS.

Biuro Budżetu i Finansów Ministerstwa RP i PS (dalej: Biuro) odpowiadało za opracowanie finansowej części układu zadaniowego. W Biurze dokonywano analizy planu finansowego w układzie zadaniowym i w razie potrzeby przekazywano informacje do komórek organizacyjnych o konieczności wprowadzenia zmian. Zmiany te były dokonywane również na wniosek właściwych komórek.

Do Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz (dalej: Departament DAE) w Ministerstwie należała wewnętrzna i międzyresortowa koordynacja prac nad merytoryczną częścią dokumentów o charakterze zadaniowym oraz planu działalności obejmująca planowanie i sprawozdawczość w zakresie celów i mierników oraz sporządzanie opisowej informacji zbiorczej. Departament DAE odpowiadał za zapewnienie spójności dokumentów, w szczególności w przypadku celów i mierników Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz PFRON, które to instytucje realizują zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Zadania te przypisano w Departamencie DAE do Samodzielnego Stanowiska Pracy ds. Projektów, Budżetu Zadaniowego i Dotacji.

Departament DAE do dnia 26 kwietnia 2016 r. podlegał Podsekretarzowi Stanu, a od dnia 27 kwietnia 2016 r. do zakończenia kontroli NIK – Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

(akta kontroli str. 1691-1692, 1705-1719, 1723-1736)

zadaniowy w zał. 53), 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) (Rozdział 5 Budżet zadaniowy w zał. 49) i 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) (Rozdział 2 Układ zadaniowy – zasady ogólne w zał. 48).

Liczba pracowników w przeliczeniu na średnioroczną liczbę etatów w Ministerstwie RPiPS zaangażowana do wykonywania czynności związanych z planowaniem i ewidencjonowaniem wydatków w układzie zadaniowym oraz sporządzaniem sprawozdań z realizacji tych wydatków wyniosła od 48,0 (5,5% średniorocznej liczby ogółu etatów Ministerstwa) w 2016 r. do 61,0 (7,0% średniorocznej liczby ogółu etatów Ministerstwa) w 2019, wraz z osobami bezpośrednio nadzorującymi pracę pracowników (np. naczelnikami wydziałów). Z wyjątkiem jednego pracownika w Departamencie Analiz Ekonomicznych i Prognoz wykonującego zadania związane z układem zadaniowym w pełnym wymiarze czasu pracy, pozostali pracownicy realizowali także inne obowiązki przypisane do ich komórek organizacyjnych, niezwiązane z tematyką układu zadaniowego. Dyrektorzy komórek organizacyjnych Ministerstwa wykonywali zadania z zakresu układu zadaniowego w ramach ogólnego nadzoru nad komórką organizacyjną, którą kierowali.

(akta kontroli str. 1658-1660, 1682-1691)

W Ministerstwie nie było stanowiska pracy czy komórki organizacyjnej, która analizowałaby łącznie, w ujęciu systemowym część sprawnościową (tj. cele i mierniki) i finansową układu zadaniowego (tj. plan wydatków).

Dyrektor Generalna podała, że w Ministerstwie nie zidentyfikowano konieczności utworzenia dodatkowego stanowiska lub powołania komórki organizacyjnej ds. budżetu zadaniowego, która analizowałaby część sprawnościową budżetu zadaniowego wraz z jej częścią finansową.

(akta kontroli str. 1838-1844, 1913-1937)

Układ zadaniowy stanowił w Ministerstwie element dodatkowej analityki księgowej. Wprowadzenie układu zadaniowego nie skutkowało wzrostem zatrudnienia. W początkowych latach wdrażania układu, dokonano konfiguracji systemu finansowo-księgowego. Stabilizacja rozwiązań w systemie spowodowała, że prace Biura Budżetu i Finansów w zakresie układu zadaniowego odbywają się w sposób zautomatyzowany i równolegle z innymi zadaniami na stanowiskach pracy. Na zmniejszenie czasochłonności prac nad budżetem zadaniowym – zdaniem Dyrektora Generalnej⁸ – ma wpływ ustabilizowanie struktury układu zadaniowego oraz możliwość pozostawienia klasyfikacji wydatków administracyjno-organizacyjnych w ramach odrębnej funkcji 22 *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*.

(akta kontroli str. 1658-1660, 1691-1693)

W obwieszczeniach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2016 r., 19 października 2016 r. oraz 8 lutego 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub przez niego nadzorowanych⁹ do jednostek podległych zaliczono: 1) Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego, 2) Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych i 3) Zakład Wydawniczo-Poligraficzny Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a do jednostek organizacyjnych nadzorowanych: 1) Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy; 2) Główną Bibliotekę Pracy i Zabezpieczenia Społecznego; 3) Instytut

⁸ Z upoważnienia Dyrektora Generalnej odpowiedzi w toku całej kontroli NIK udzielał Dyrektor Biura Kontroli i Audytu.

⁹ M.P. Dz.U. RP poz. 150, M.P. Dz.U. RP poz. 1015 oraz M.P. Dz. U. RP poz. 212. W obwieszczeniu z dnia 4 lutego z 2016 r. do jednostek organizacyjnych podległych zaliczano też Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w likwidacji, a w obwieszczeniach z dnia 4 lutego 2016 r. i 10 października 2016 r. - do jednostek nadzorowanych Instytut Rozwoju Służb Społecznych – IRSS.

Pracy i Spraw Socjalnych; 4) Ochotnicze Hufce Pracy; 5) Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz 6) Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Dyrektor Generalna podała, że Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz Centralny Instytut Ochrony Pracy jako instytuty badawcze zostały wyłączone z sektora finansów publicznych, a Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, w ramach posiadanych środków, w tym gospodarują swoim mieniem, jako dysponenti części budżetowych 54 i 73. Cele i mierniki w układzie zadaniowym definiowały Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Działalność Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego, Zakładu Wydawniczo-Poligraficznego i Głównej Biblioteki Pracy i Zabezpieczenia Społecznego włączono, na zasadzie jednostek współrealizujących zadania, w działalność Ministerstwa RPiPS. Instytucje te nie definiowały własnych celów i mierników.

(akta kontroli str. 2035-2062)

W latach 2016-2019 (I połowa), poza częściami budżetowymi: 31 *Praca*, 44 *Zabezpieczenie społeczne* i 63 *Rodzina*, Ministerstwo nie posiadało informacji o podzadaniach i działaniach układu zadaniowego w innych częściach budżetowych, w tym: 29 *Obrona Narodowa*, 37 *Ministerstwo Sprawiedliwości*, 42 *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*, 72 *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, 73 *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* i 85 *Wojewodowie*, tj. w których na cele *zabezpieczenia społecznego i wspierania rodziny* planowano wysokie kwoty wydatków (powyżej 1,0 mld zł). Dotyczyło to etapu planowania, jak i sprawozdawczości. Pracownicy Ministerstwa RPiPS nie kontaktowali się z wojewodami na etapie planowania i sprawozdawczości układu zadaniowego, z wyjątkiem jednego przypadku, gdy ustalano jednolitą klasyfikację wydatków w układzie zadaniowym w związku z realizacją programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020.

Dyrektor DAE poinformowała, że dysponenti przedstawiali propozycje celów i mierników bezpośrednio do Ministerstwa Finansów. Ministerstwo Finansów, tworząc ramy budżetu zadaniowego, budowało układ zadaniowy odrębnie dla dysponentów, a Ministerstwo RPiPS nie było informowane o przyjętym do stosowania przez dysponentów, w tym wojewodów, układzie zadaniowym. Ministerstwo Finansów nie konsultowało tych rozwiązań z MRPiPS. Planowanie wartości mierników oraz sprawozdawczość każdy z dysponentów prowadził odrębnie i przekazywał do Ministerstwa Finansów. Współpraca z wojewodami i innymi organami/ jednostkami wykonującymi zadania w funkcji 13 i 14 nie była możliwa z uwagi na krótki czas opracowania formularzy planistycznych.

(akta kontroli str. 48-55, 1705-1711, 1723-1736, 1811-1820, 2015)

Wydatki w układzie zadaniowym planowano w Ministerstwie na podstawie przekazanych przez Ministra Finansów limitów wydatków w układzie tradycyjnym. Podziału tych limitów pomiędzy poszczególne komórki/ jednostki dokonywano według zasad określonych w piśmie limitowym i zgłoszonych wcześniej potrzeb, przyporządkowując otrzymane kwoty do odpowiedniej pozycji w klasyfikacji budżetu tradycyjnego i zadaniowego do poziomu działania. Potrzeby szacowano między innymi w oparciu o przewidywane wykonanie wydatków w roku poprzedzającym rok budżetowy oraz o wykonanie wydatków z lat poprzednich, nowe potrzeby wynikające z ustaw i innych przepisów oraz dane makroekonomiczne przekazywane przez Ministra Finansów. Komórki Ministerstwa/ jednostki, planując wydatki w odpowiednich działaniach układu zadaniowego, decydowały o wysokości

wydatków na poziomie podzadania, zadania i funkcji, gdyż kwoty wprowadzane do aplikacji TrezorBZ z poziomu działania były automatycznie agregowane do poziomu podzadania, zadania i funkcji, tworząc bazę do projektu budżetu w układzie zadaniowym w poszczególnych częściach budżetowych. Zmiany planu w układzie tradycyjnym w trakcie roku budżetowego skutkowały zmianą planu w układzie zadaniowym, po wcześniejszym uzgodnieniu tych zmian z odpowiednimi komórkami merytorycznymi/ jednostkami, w celu ich przyporządkowania do działania układu zadaniowego.

Plan wydatków na kolejny rok opracowywano w Ministerstwie według podziałek katalogu (struktury) układu zadaniowego przekazanego przez Ministerstwo Finansów.

W latach 2016-2019 (I połowa) MRPiPS przekazywał do Ministerstwa Finansów formularze planistyczne dla układu zadaniowego w zakresie i terminach wynikających z not budżetowych, podobnie jak informacje opisowe wymagane do sporządzenia rocznej informacji z wykonania układu zadaniowego.

(akta kontroli str. 48-55, 458-940, 1705-1711, 1723-1736, 1824, 2012, 2215-2235)

Powiązanie układu zadaniowego z działami administracji rządowej, dokumentami strategicznymi i Wieloletnim Planem Finansowym Państwa

W strukturze układu zadaniowego odzwierciedlono pełen zakres problematyki działów administracji rządowej: *Praca, Rodzina i Zabezpieczenie społeczne* wskazanej w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁰. W latach 2016-2019 (I połowa) zadania układu zadaniowego były zawarte w zakresie działu lub działów kierowanych przez MRPiPS, a zatem zostały określone zgodnie z obowiązującymi na te lata wytycznymi w notach budżetowych.

Cele układu zadaniowego były spójne z celami *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)*, np. cel szczegółowy 1: *Wzrost zatrudnienia SOR* z celami układu zadaniowego: *Zapewnienie wsparcia osobom bezrobotnym w powrocie na rynek pracy i przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy (zadanie 14.1.W)*. Adekwatne do tego celu mierniki w SOR były bardziej ogólne niż mierniki w układzie zadaniowym. W przypadku celu szczegółowego 3: *Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym SOR* zastosowano w SOR i układzie zadaniowym ten sam miernik *Liczba dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w ogólnej liczbie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej* (podzadanie 13.4.2.W).

Cele zawarte w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (SRKL)* znajdują odzwierciedlenie w układzie zadaniowym sporządzanym w Ministerstwie, m.in. w: działaniu 13.4.1.2.W *Rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3*, 13.4.1.3 *Rozwój profilaktyki na rzecz dziecka i rodziny*, podzadaniu 13.4.2.W *Wsparcie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz pieczy zastępcza nad dzieckiem*. Cele i mierniki dla podzadania 14.1.3.W *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu* są zgodne z celem szczegółowym nr 1 *Wzrost zatrudnienia*. Podobnie jak w przypadku SOR, mierniki w układzie zadaniowym były bardziej szczegółowe, gdyż odnosiły się do węższych obszarów problemowych.

W działaniu 13.1.4.1.W *Wspieranie aktywnego starzenia się* są realizowane zadania w ramach dwóch programów rządowych: *Rządowym Programie na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020* oraz *programie*

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.

wieloletnim „Senior+” na lata 2015-2020. Wskazane dla działania 13.1.4.1.W mierniki: *Liczba zrealizowanych zadań publicznych dofinansowanych w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020 oraz Liczba zrealizowanych zadań publicznych dofinansowanych w ramach Programu Wieloletniego „Senior+ na lata 2015-2020* wynikają z celów w/w programów oraz celów polityki społecznej rządu wobec osób starszych. Programy senioralne nawiązują do zadań zawartych w dokumencie pt. *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*¹¹. Dokument zawiera rozwiązania w zakresie wsparcia dla osób starszych.

Cele przypisane odpowiednio do funkcji, zadań, podzadań i działań w budżecie zadaniowym odnoszące się do zmniejszenia poziomu wykluczenia społecznego osób niepełnosprawnych, zmniejszenia poziomu ubóstwa, wzrostu poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych (podzadanie 13.1.3.W *Wyrównywanie szans zawodowych i integracja społeczna osób niepełnosprawnych* oraz 14.1.5.W *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych*) odpowiadają celom SRKL.

W Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) określono priorytet inwestycyjny skierowany do osób młodych, szczególnie tych pozostających poza edukacją i zatrudnieniem, m.in. w zakresie zwiększenia możliwości zatrudnienia osób młodych do 29 roku życia, w tym w szczególności osób bez pracy, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu. Te obszary interwencji zostały ujęte w układzie zadaniowym w ramach działania 14.1.4.2. *Wsparcie młodzieży w kształtowaniu indywidualnej kariery zawodowej i uzyskaniu kwalifikacji zawodowych* oraz w funkcji 3 *Edukacja, wychowanie i opieka* dla której MRPiPS wskazuje cele i mierniki w czterech działaniach (3.1.2.6. *Kształcenie i przygotowanie zawodowe młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym*, 3.1.2.11.W *Wsparcie kształcenia zawodowego i ustawicznego oraz uczenia się bez barier*, 3.1.6.2. *Międzynarodowa wymiana dzieci i młodzieży* oraz 3.1.7.6. *Realizacja działań edukacyjnych, w tym wychowawczych, opiekuńczych, terapeutycznych i resocjalizacyjnych wobec dzieci i młodzieży zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym*). Obszar działania MRPiPS w zakresie wdrażania właściwych kierunków interwencji wskazanych w PO WER w układzie zadaniowym jest ujęty w funkcji 17 *Kształcenie rozwoju regionalnego kraju*, w podzadaniu 17.2.1.W *Koordinacja realizacji, zarządzanie i wdrażanie programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE i działaniach 17.2.1.4. Wsparcie beneficjentów funduszy europejskich* oraz 17.2.1.5. *Wsparcie wdrażania programów*.

Dyrektor DAE podała, że cele PO WER są trudne do uwzględnienia wprost w układzie zadaniowym. Wynika to ze specyfiki samego programu oraz sposobu jego realizacji. Program ten przewiduje szereg bardzo konkretnych projektów, które – oprócz bezpośredniego wsparcia osób młodych oraz wybranych, wąskich grup innych beneficjentów (np. społeczność romska, osoby odbywające karę pozbawienia wolności), mają na celu wsparcie instytucji, stworzenie i testowanie nowych narzędzi polityki zatrudnienia lub polityki społecznej. Wsparcie osób indywidualnych z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego, np. bezrobotnych, odbywa się poprzez Regionalne Programy Operacyjne, odrębne od PO WER, za które jest odpowiedzialny samorząd województwa. PO WER

¹¹ Uchwała Nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*, M.P. z 2018 r. poz. 1169.

przewiduje do realizacji projekty, których efekty widoczne będą po kilku latach od rozpoczęcia realizacji, zaś ich kwantyfikacja w formie wskaźników nie wpisuje się w wytyczne Ministerstwa Finansów w zakresie budowy mierników na potrzeby budżetu zadaniowego. Przewidziane cele i mierniki w budżecie zadaniowym pośrednio powiązane są z PO WER, np. w zakresie wsparcia osób młodych na rynku pracy.

(akta kontroli str. 1705-1711, 1723-1736, 1031-1045)

Cele i mierniki układu zadaniowego dla działania 13.5.1.3 *Nadzór nad fundacjami oraz koordynacja współpracy z organizacjami pozarządowymi w obszarze rodziny, pracy i zabezpieczenia społecznego* odzwierciedlają zapisy Programu współpracy MRPiPS z organizacjami pozarządowymi.

W przypadku programu *Posiłek w szkole i w domu* (działanie 13.1.2.6.W *Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych*) i Krajowego Programu *Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie* (działanie 13.1.2.5.W *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie*) cele i mierniki pochodzą z ww. programów. W działaniu 13.1.2.6.W miernik *Liczba osób objętych pomocą żywnościową* jest związany też z realizacją Programu Operacyjnego *Pomoc Żywnościowa 2014-2020*. Miernik ten podlega corocznej sprawozdawczości do Komisji Europejskiej.

(akta kontroli str. 1031-1045, 2035-2062)

W Wieloletnich Planach Finansowych Państwa przyjętych przez Radę Ministrów w latach 2016-2019 w części II *Cele główne funkcji państwa wraz z miernikami*, w przypadku funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wsparcie rodziny* podano trzy wskaźniki: *Wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24 roku życia (w zł)*, *Wysokość wydatków budżetu państwa na świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy i dodatek do zryczałtowanej kwoty w przeliczeniu na dziecko w wieku do 18 roku życia (w zł)* i *Stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym*, a funkcji 14 *Rynek pracy*, podano dwa mierniki: *Wskaźnik zatrudnienia w wieku 20-64 lata (w %)* i *Wskaźnik wypadkowości (liczba niemianowana)*. Mierniki dla funkcji 13 są takie same jak dla poziomu niżej, tj. zadania (13.4.W), a w przypadku funkcji 14 zarówno dla funkcji, jak i wszystkich zadań dobrano różne, odmienne mierniki.

(akta kontroli str. 2035-2041)

Dyrektor Generalna poinformowała, że cele funkcji 13 i 14 różnią się, realizowane zadania mają inny charakter, a ich pomiar następuje za pomocą innych narzędzi. Są to czynniki, które wpływają na liczbę wskazywanych celów i mierników na poziomie funkcji oraz zadań przypisanych danej funkcji. Dodatkowym czynnikiem, który musi zostać wzięty pod uwagę przy kształtowaniu mierników, jest możliwość jednoznacznej oceny za pomocą danej miary stopnia realizacji celu, posiadanie realnego wpływu przez Ministerstwo na kształtowanie się wartości tej miary, a także dostępność danych statystycznych. W związku z tym w przypadku braku możliwości określenia różnych mierników do pomiaru realizacji celu na poziomie funkcji oraz zadania na obu poziomach zastosowano te same mierniki. Dyrektor Generalna wskazała, że określenie celów i mierników na poziomie zadań, podzadań i działań w funkcji 13 jest utrudnione, w obszarach związanych z wydatkami na świadczenia pieniężne (renty, emerytury, zasiłki etc.), dlatego też Minister Finansów zgodził się na odstępianie w niektórych przypadkach od określania celów i mierników (większość podzadań w ramach zadania 13.2).

(akta kontroli str. 2042-2044)

Zdaniem NIK, w układzie zadaniowym MRPiPS sporządzanym w latach 2016-2019 (I połowa) ujęto najważniejsze zadania wynikające ze strategii rozwoju kraju i programów rządowych. Podkreślenia wymaga jednak, że monitorowanie celów określonych w dokumentach strategicznych, w programach o charakterze wieloletnim lub celach, np. wskazanych w ustawach lub dokumentach strategicznych, prowadzono w Ministerstwie przede wszystkim na podstawie tych dokumentów, a nie układu zadaniowego. Monitoring strategii i programów realizowano niezależnie od układu zadaniowego.

Dyrektor Generalna poinformowała, że ocena ta zazwyczaj jest bardziej rozbudowana w porównaniu z możliwościami wyboru mierników do budżetu zadaniowego, np. w zakresie kompleksowości analizy stopnia realizacji tych celów, ich wpływu na beneficjentów, w tym także efektów odłożonych w czasie. Układ zadaniowy może być narzędziem wspomagającym ten proces, lecz nie zastępuje mechanizmów pierwotnie zapisanych w strategiach, programach rządowych, ustawach.

(akta kontroli str. 1838-1844, 1913-1925)

Struktura układu zadaniowego

W latach 2016-2019 (I połowa) za wyodrębnienie funkcji i nadanie im nazw był odpowiedzialny Minister Finansów. Dokonał tego przed okresem objętym kontrolą NIK. W przypadku pozostałych podziałek, tj. zadania, podzadania i działania, za ich kształtowanie odpowiadali Minister Finansów i Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. MRPiPS miał możliwość zgłaszania zmian i dokonywania korekt do katalogu układu zadaniowego przedkładanego przez Ministerstwo Finansów.

(akta kontroli str. 1729, 1773-1810, 1821-1829, 1838-1844, 1874)

NIK przeprowadziła analizę podziałek układu zadaniowego w funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne* i 14 *Rynek pracy* dla roku 2019 r. w katalogu opracowanym przez Ministerstwo Finansów¹². Ustalono, że w funkcji 13 wyodrębniono pięć zadań, 17 podzadań i 66 działań. W przypadku funkcji 14 wyodrębniono trzy zadania, 10 podzadań i 21 działania. W Ministerstwie RPiPS wskazano, że w funkcji 13 MRPiPS miał wpływ na kształtowanie¹³ pięciu zadań (100% zadań w funkcji), 11 podzadań (64,7% podzadań w funkcji) i 27 działań (40,9% działań w funkcji), a w funkcji 14 – trzech zadań (100% zadań w funkcji), dziewięciu podzadań (90,0% podzadań w funkcji) oraz 13 działań (61,9% działań w funkcji).

W przypadku podzadań określonych przez MRPiPS wyodrębniono¹⁴ od jednego działania (np. w podzadaniach: 13.1.4.W *Wspieranie aktywnego starzenia się* i 14.2.3. *Ochrona roszczeń pracowniczych*) do sześciu działań (w podzadaniu 13.4.1.W *Wspieranie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi*) i siedmiu działań (w podzadaniu 13.1.2.W *Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*).

(akta kontroli str. 1838-1844, 1871-1883)

W roku 2018 na realizację funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wsparcie rodziny* zaplanowano 129,6 mld zł, a wykonano 123,5 mld zł. Kwoty te w relacji do ogółu

¹² Mając na uwadze katalog Ministerstwa Finansów wskazany przez MRPiPS w piśmie do kontrolera NIK z 25 lipca 2019 r., DAE.IV.0811.5.2019.AJ.

¹³ MRPiPS był właściwy w zakresie wyodrębnienia danej podziałki układu zadaniowego, nadania tytułu podziałce, sformułowania celu, miernika i określenia wartości miernika.

¹⁴ Mając na uwadze katalog dołączony do pisma kierowanego do kontrolera NIK z 25 lipca 2019 r., DAE.IV.0811.5.2019.AJ (zał. 1).

wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2018 r. wyniosły odpowiednio 27,1% oraz 31,5%. Do realizacji pomiaru tej funkcji wyznaczono trzy mierniki, a pięciu zadań tej funkcji – dziewięć mierników. W przypadku funkcji 14 *Rynek pracy* na jej realizację w 2018 r. zaplanowano 2,0 mld zł, a wykonano 2,6 mld zł, a zatem były to kwoty kilkadziesiąt razy mniejsze (ponad 60 razy) niż w przypadku funkcji 13. Do pomiaru funkcji 14 przyjęto dwa mierniki (tj. tylko jeden mniej niż w przypadku funkcji 13), a trzech zadań – siedem mierników (tylko dwa mniej niż w przypadku funkcji 13)¹⁵.

(akta kontroli str. 2035-2041)

Na pytania NIK dlaczego w funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wsparcie rodziny* ujęto taki szeroki zakres problemowy: „zabezpieczenie społeczne” i „wsparcie rodziny” oraz dlaczego MRPiPS, jako minister wiodący dla prezentowanej tematyki, zaakceptował tak istotne dysproporcje pomiędzy funkcjami 13 i 14 (kwota wydatków, liczba mierników), Dyrektor Generalna poinformowała, że przepisy noty budżetowej nie przewidują możliwości dokonywania zmian w zakresie tworzenia/ likwidowania funkcji lub korekty jej zmiany przez dysponenta lub ministra wiodącego dla danej funkcji. W funkcji 13 wydatki ponosi 17 dysponentów (w tym wojewodowie). Wydatki MRPiPS jako dysponenta części budżetowej 44 i 63 w funkcji 13 stanowią 0,4% ogółu wydatków wskazywanych w tej funkcji. Pomimo faktu, że udział wydatków na zadania realizowane przez innych dysponentów, na podstawie przepisów lub w ramach programów inicjowanych przez MRPiPS, stanowi około 70% całości wydatków w tej funkcji – zdaniem Dyrektora Generalnej – MRPiPS nie ma możliwości wpływu na sposób definiowania celów i mierników przez dysponentów innych części budżetowych. Nota budżetowa obliguje dysponentów do przekazywania planów finansowych w układzie zadaniowym bezpośrednio do Ministerstwa Finansów.

Dyrektor Generalna podała, że MRPiPS, uznając wiodącą rolę Ministerstwa Finansów w zakresie określania kształtu budżetu zadaniowego dla wszystkich dysponentów, nie podejmuje inicjatyw w zakresie zadań, podzadań i działań, w których nie wykonuje wydatków, pozostawiając do decyzji Ministerstwa Finansów określenie właściwej struktury układu zadaniowego budżetu państwa.

(akta kontroli str. 2042-2062)

Na pytania NIK, co było podstawą wyodrębnienia w 2019 r. w funkcji 13 układu zadaniowego pięciu zadań oraz kilkunastu podzadań i działań, a w funkcji 14 – trzech zadań, a także kilkunastu podzadań i działań, co przesądziło o treści ich tytułów, a także w jaki sposób przebiegał proces wyodrębniania treści problematyki, nadania jej wag i przypisania do zadania, podzadania czy działania, a następnie określenia jaki podmiot będzie wykonawcą, Dyrektor DAE podała między innymi, że struktura budżetu zadaniowego (katalog) dla funkcji 13 i 14 była opracowywana we współpracy z Ministerstwem Finansów w latach 2008-2012, tj. w okresie poprzedzającym kontrolę NIK. Począwszy od 2013 r. obowiązuje praktycznie niezmienny układ zadaniowy na poziomie funkcji i zadań. W związku ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 w zakresie układu zadaniowego, Ministerstwo dokonało zmian na rok 2016. Zaproponowano m.in. większą liczbę celów i mierników na poziomie zadania, podzadania i działania.

(akta kontroli str. 1838-1883, 1913-1926)

¹⁵ Dane i informacje pochodzą za: Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2018 r.*, Warszawa, maj 2019 r., s. 103-119 oraz aneks tabelaryczny 2, s. 1-10.

Zdaniem NIK, układ zadaniowy powinien być narzędziem zarządczym wspierającym ministra wiodącego w określonych dziedzinach funkcjonowania państwa, dla których pozostaje odpowiedzialny. Minister dysponuje wiedzą, doświadczeniem i praktyką, które powinny być wykorzystane do tworzenia struktury układu zadaniowego, w tym dokonywania zmian w strukturze układu zadaniowego w celu zapewnienia jego czytelności, spójności (w układzie poziomym i pionowym struktury), kompletności podmiotów realizujących dane obowiązki czy poprawy funkcji zarządczej – skoro dla całej materii (tj. funkcji 13 i 14) jest ministrem wiodącym.

Zadania (rola) ministrów wiodących, zadaniem NIK, wymagają jednoznacznego uregulowania i wyartykułowania wykonawcom. Powinno to być dokonane przez koordynatora układu zadaniowego, którego funkcję pełni obecnie Minister Finansów.

Odnosząc się z kolei do skali problematyki zawartej w funkcji 13, NIK zauważa, że nie jest zasadne łączenie w jednej podziale układu zadaniowego bardzo rozległej materii merytorycznej, gdyż utrudnia to planowanie i rozliczanie wydatków oraz definiowanie celów i mierników. Zdaniem NIK, w celu doskonalenia struktury podziałek układu zadaniowego, w których ujęto zagadnienia za które odpowiada MRPiPS konieczna jest jego ściślejsza współpraca z Ministrem Finansów.

Na pytanie, czy i z jaką częstotliwością Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokonywał analizy struktury podziałek układu zadaniowego dla funkcji 13 i 14 układu zadaniowego w latach 2016-2019 (np. raz w roku, czy częściej) i co było efektem tych analiz, Dyrektor Generalna podała między innymi, że przydatność układu zadaniowego jest ograniczona. Po pierwsze, sam proces opracowania planu i sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego jest czasochłonny i pracochłonny. Po drugie, procesy planowania i sprawozdawania nie są skoordynowane w czasie. Określenie zakresu celów i mierników budżetu na kolejny rok zazwyczaj następuje przed opracowaniem sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego za pierwsze półrocze. Po trzecie, konstruowanie mierników wykorzystywanych w budżecie zadaniowym jest ograniczone poprzez wiele, często sprzecznych warunków. Przykładowo MRPiPS jako dysponent części 31 *Praca*, 44 *Zabezpieczenie społeczne* oraz 63 *Rodzina* nie ma wpływu na cele i mierniki na poziomie podzadań i działań definiowanych przez innych dysponentów, a które są przypisywane do funkcji 13 i 14 przez Ministerstwo Finansów. Jednocześnie Ministerstwo RPiPS jest zobowiązane do wskazania celów i mierników na poziomie funkcji i zadania w sposób taki, by uwzględniały one całokształt inicjatyw wpisanych na niższych poziomach budżetu zadaniowego (także przez innych dysponentów), ale równocześnie powinny być one określone tak, by Ministerstwo miało wpływ na ich wykonanie. Ponadto opracowanie planu budżetu w układzie zadaniowym oraz sprawozdania oznacza wypełnienie szeregu formularzy oddzielnie dla każdej części budżetowej oraz dla funduszy celowych, co utrudnia całościowe spojrzenie na budżet zadaniowy.

(akta kontroli str. 1838-1844, 1913-1925)

NIK ustaliła, po analizie układu zadaniowego dla roku 2019, przypadki, gdy tytuły różnych podziałek układu oraz cele i mierniki dla tych podziałek (w układzie pionowym) były takie same lub gdy różne podziałki miały ten sam tytuł, a ustalano dla nich różne cele i mierniki. Dotyczyło to następujących pozycji w klasyfikacji zadaniowej:

- zadanie 13.3.W i podzadanie 13.3.1.W nosiły ten sam tytuł *Sprawy kombatantów i osób represjonowanych*, ten sam cel *Zapewnienie kombatantom i osobom represjonowanym należytej pomocy i opieki* i wyznaczono dla nich po jednym takim samym mierniku;

- zadanie 13.5 i podzadanie 13.5.1 nosiły ten sam tytuł *Ekonomia społeczna i solidarna*, ale sformułowano dla nich odmienne cele i mierniki;
- podzadanie 13.1.1.W *Wsparcie jednostek realizujących zadania pomocy społecznej w realizacji zadań* i działanie 13.1.1.1 *Tworzenie warunków do prawidłowej realizacji zadań pomocy społecznej oraz zapewnienie dobrej jakości usług* – w przypadku obydwu podziałek wskazano ten sam cel *Zapewnienie dostępności do systemu dobrej jakości usług pomocy społecznej* oraz ten sam miernik *Odsetek instytucji pomocy społecznej, które osiągnęły wymagane standardy (%)*; w podzadaniu wyodrębniono jeszcze drugi cel i miernik – o treściach odmiennych od wyżej wskazanych podziałek;
- podzadanie 13.1.4.W i działanie 13.1.4.1.W nosiły ten sam tytuł *Wspieranie aktywnego starzenia się* i wyznaczono dla nich ten sam cel *Zwiększenie aktywności społecznej osób starszych*; dla każdej z podziałek ustalono po dwa różne mierniki (w sumie cztery mierniki);
- podzadanie 13.2.8 i działanie 13.2.8.1 nosiły ten sam tytuł *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego* i miały określone trzy takie same cele, którym odpowiadały takie same mierniki;
- zadanie 14.3.W i podzadanie 14.3.1.W nosiły ten sam tytuł *Wsparcie rozwoju i organizowanie dialogu i partnerstwa społecznego*; cel i miernik dla każdej z tych podziałek sformułowano odmiennie;
- podzadanie 14.1.2 i działanie 14.1.2.1 miały zbliżony tytuł, odpowiednio: *Zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne* oraz *Zasiłki dla bezrobotnych* – w przypadku obydwu podziałek sformułowano ten sam cel *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób bezrobotnych* oraz ten sam miernik *Średnioroczna liczba wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych (w tys. zł)*;
- podzadanie 14.1.3.W i działanie 14.1.3.1.W o tym samym tytule *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu* – w przypadku obydwu podziałek sformułowano ten sam cel *Zapewnienie skuteczności działań urzędów pracy finansowanych ze środków Funduszu Pracy* oraz ten sam miernik *Efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji (w %)*; w działaniu 14.1.3.1.W wyodrębniono dodatkowo drugi cel i trzy inne mierniki;
- podzadanie 14.2.3 i działanie 14.2.3.1 nosiły ten sam tytuł *Ochrona roszczeń pracowniczych* – w przypadku obydwu podziałek sformułowano ten sam cel *Zabezpieczenie wypłaty świadczeń pracowniczych* oraz ten sam miernik *Liczba osób, którym wypłacono świadczenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w osobach)*;
- podzadanie 14.2.4 i działanie 14.2.4.1 o tym samym tytule *Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy* – w przypadku obydwu podziałek sformułowano ten sam cel *Zwiększenie świadomości społecznej w zakresie wyrównywania szans kobiet i mężczyzn* oraz ten sam miernik *Liczba działań podejmowanych na rzecz zmiany świadomości społecznej w zakresie wyrównywania szans kobiet i mężczyzn, w które jest zaangażowane MRPiPS*.

(akta kontroli str. 1838-1912)

Dyrektor i Zastępca DAE poinformowali, że Ministerstwo Finansów postuluje, by każde podzadanie miało przypisane działanie. W sytuacji, gdy działanie jest tożsame z podzadaniem, nie jest celowe odmienne definiowanie tego samego zakresu przedsięwzięć. Ponadto nota budżetowa nie zawiera wskazania dotyczącego braku możliwości zastosowania tej samej nazwy tytułu podzadania i działania. Taka informacja była umieszczana w nocie budżetowej do 2015 r.

Począwszy od noty budżetowej na 2016 r., tego typu wytyczna nie jest w niej zawarta. Podano też, że powyższe czyniono, gdy w podzadaniu było jedno działanie, a z powodu specyfiki zagadnienia i braku możliwości sformułowania innego celu dla uproszczenia przyjęto taką samą nazwę celu i miernika.

Zdaniem NIK, tytuły zadania, podzadania i działania nie powinny być takie same. Cele w układzie zadaniowym w poszczególnych podziałkach powinny być sformułowane w taki sposób, aby wzajemnie nie powielaly się nazwą, treścią oraz kierunkiem interwencji, a tworzyły czytelną, spójną, komplementarną, hierarchiczną całość. Cele i mierniki powinny być dostosowane do poszczególnych poziomów układu zadaniowego, tj. funkcji, zadań, podzadań i działań. Powielanie tych samych tytułów podziałek i przypisywanie tych samych celów i mierników powoduje, że układ jest nadmiernie rozbudowany, mało czytelny i powstają wątpliwości co do celowości wyodrębniania niższych poziomów podziałek. Podziałka wyższego rzędu powinna podlegać podziałowi co najmniej na dwie podziałki niższego rzędu. Problem ten wymaga rozstrzygnięcia systemowego przez koordynatora układu zadaniowego. Zdaniem NIK nie oznacza to jednak, że MRPiPS nie powinien podjąć równoległe samodzielnych działań w celu uwzględnienia powyższych uwag, w zakresie zagadnień za które odpowiada.

W podzadaniu 14.1.1.W *System publicznych służb zatrudnienia* cel sformułowano następująco *Usprawnienie funkcjonowania Służb Zatrudnienia instytucji rynku pracy*. Zdaniem NIK, nie jest jasne na poziomie podzadania, tj. podziałki, która stanowi operacyjny szczebel układu zadaniowego, co należy rozumieć pod zwrotem „usprawnienie funkcjonowania...” i co ma być konkretnie efektem realizacji celu. Cel powinien być precyzyjny i odzwierciedlać stan, który ma być osiągnięty w wyniku wydatkowania środków publicznych. Zastępca Dyrektora DAE podał, że cel ma dotyczyć „tworzenia odpowiednich metod, narzędzi dla doskonalenia usług rynku pracy – pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego oraz pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, m.in. poprzez opracowywanie i rozpowszechnianie materiałów i specjalistycznych wydawnictw dla pośredników pracy, doradców zawodowych, rozwijanie zasobów informacyjnych i narzędzi informatycznych wykorzystywanych przez publiczne służby zatrudnienia”.

W działaniu 14.1.1.1.W *Koordinacja, wsparcie i modernizacja publicznych służb zatrudnienia oraz usług i instrumentów rynku pracy* sformułowany cel to: *Wzmacnianie potencjału pracowników Publicznych Służb Zatrudnienia i instytucji rynku pracy w celu usprawnienia obsługi klientów urzędów pracy*. Zdaniem NIK zwroty „wzmacnianie potencjału pracowników...” i „usprawnienie obsługi klientów urzędów pracy” są ogólne i mogą być różnie interpretowane. Zastępca Dyrektora DAE podał, że „Poprzez wzmacnianie potencjału pracowników publicznych służb zatrudnienia (psz) należy rozumieć podnoszenie przez pracowników kompetencji, kwalifikacji oraz poziomu wiedzy wykorzystywanej do obsługi klientów urzędu. Służą temu działania, takie jak organizacja prowadzenie spotkań informacyjnych, doradczych oraz organizacja szkoleń dla pracowników psz. Organizowane spotkania/ seminaria dla psz oraz instytucji rynku pracy dotyczą usług, instrumentów, narzędzi i metod pracy publicznych służb zatrudnienia. Są to m.in. spotkania informacyjno-szkoleniowe dla urzędów wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, realizujących zadania w zakresie zatrudniania cudzoziemców w związku z funkcjonowaniem przepisów w tym zakresie, seminaria szkoleniowe dla pracowników psz z zakresu poradnictwa zawodowego (w ramach projektu Eurodoradztwo Polska), spotkania mające na celu udoskonalenie metodologii prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz w sprawie

metodologii *Barometru zawodów*, szkolenia dla pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy.

W działaniu 14.2.1.1 *Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie prawa pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stosunków pracy* sformułowano cel *Doskonalenie regulacji w zakresie prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy*. Zdaniem NIK, nie jest jasne, co należy rozumieć pod zwrotem „doskonalenie regulacji w zakresie prawa pracy...” i jaki ma być wynik działania. Zastępca Dyrektora DAE podał, że cel ma obejmować „opracowywanie zmian obowiązujących przepisów prawa pracy przez tworzenie regulacji o elastycznym i uniwersalnym charakterze, uwzględniających zarówno oczekiwania pracodawców, jak i gwarantujących niezbędną ochronę interesów pracowników w sposób odpowiadający warunkom społeczno-gospodarczym. Cel ma zostać osiągnięty poprzez prace legislacyjne, które są podejmowane na bieżąco zgodnie z decyzjami kierownictwa Ministerstwa oraz ze zgłoszonymi wnioskami właściwych ministrów”.

W działaniu 14.2.1.2 *Promocja i poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* ustalono dwa cele:

- *Motywowanie do opracowania i wdrażania nowych rozwiązań organizacyjnych i technicznych prowadzących do poprawy warunków pracy*. Zdaniem NIK, cel działania nie powinien być formułowany ogólnie. Zwrot „nowe rozwiązania organizacyjne” może być różnie interpretowany. Cel działania powinien być precyzyjny. Zastępca Dyrektora DAE podał, że cel obejmuje „inicjatywy podejmowane w ramach "Ogólnopolskiego Konkursu Poprawy Warunków Pracy". Przedmiotem Konkursu są rozwiązania techniczne (a więc także technologiczne) i organizacyjne (obejmujące przedsięwzięcia edukacyjne i upowszechniające tematykę bezpieczeństwa i ochrony człowieka w środowisku pracy), a także opracowania naukowe, których zastosowanie umożliwi poprawę warunków pracy. Rozwiązania organizacyjne i techniczne są to podstawowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstw, mające wpływ na poziom bezpieczeństwa i higieny pracy”;
- *Realizacja zadań w zakresie służb państwowych wykonywanych w ramach programu wieloletniego pn. "Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy"*. Zdaniem NIK, w treści celu nie powinno wskazywać się tytułów innych dokumentów. Dokumenty te mogą nie być znane społeczeństwu – zewnętrznemu odbiorcy. Stosowanie takiej praktyki utrudnia interpretację celu. Cel powinien jasno odzwierciedlać istotę zagadnienia lub zagadnień wynikających z programu. Cel powinien być precyzyjny i konkretny (prosty, przejrzysty).

Zastępca Dyrektora DAE podał, że cel wskazuje na zaangażowanie państwa w działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy. Założono, że wykorzystanie i upowszechnianie rezultatów programu powinno przyczynić się do znacznego ograniczenia ryzyka zawodowego związanego z narażeniem na czynniki niebezpieczne, szkodliwe i uciążliwe w miejscu pracy. Powinno to wpłynąć na wydłużenie aktywności zawodowej z zachowaniem zdrowia, w tym osób niepełnosprawnych.

W podzadaniu 13.1.1.W *Wsparcie jednostek realizujących zadania pomocy społecznej w realizacji zadań* wyznaczono cel *Zapewnienie dostępności do systemu dobrej jakości usług pomocy społecznej*. Zdaniem NIK, zwroty „dostępność” i „dobra jakość usług pomocy społecznej” są bardzo ogólne i nie powinny być używane na niskim poziomie układu zadaniowego jakim jest podzadanie. W treści celu nie ma odniesienia do zakładanego rozwoju/postępu wyników w obszarze danej polityki.

Zgodnie z treścią not budżetowych obowiązujących w latach objętych kontrolą NIK cel powinien odzwierciedlać stan, który państwo zamierza osiągnąć, wydając środki publiczne. Zastępca Dyrektora DAE podał, że „Cel odzwierciedla dążenie do ciągłego rozwoju i poprawy usług pomocy społecznej, rozwijanie ich zgodnie obranymi kierunkami. W podzadaniu tym mieszczą się takie zagadnienia jak: tworzenie, wdrażanie oraz realizacja przepisów o pomocy społecznej, zapewnienie kształcenia i doskonalenia zawodowego służb społecznych oraz działalność badawcza, doradcza i informacyjna”.

W podzadaniu 13.2.7. *Nadzór i kształtowanie systemu ubezpieczeń społecznych* sformułowano cel *Udoskonalanie funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych*. Zdaniem NIK, z tej treści nie wynika, jaki ma być efekt interwencji publicznej, a zatem co ma być uzyskane w wyniku udoskonalenia systemu ubezpieczeń społecznych. Cel powinien być sformułowany w sposób jasny i zapewniający jednoznaczną interpretację, szczególnie, gdy dotyczy niskiego poziomu układu zadaniowego jakim jest podzadanie. Zastępca DAE podał, że „MRPiPS odpowiada za określanie kierunków działań i realizację zadań oraz kształtowanie rozwiązań systemowych w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych. W szczególności (...) prowadzi działania w zakresie: jego organizacji, zasad finansowania, podlegania ubezpieczeniom, zasad ustalania składek, ich podstawy wymiaru i wysokości oraz zasad poboru i egzekucji składek, zasad nabywania praw, wymiaru i wypłat świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz funkcjonowania ubezpieczeń kapitałowych i dobrowolnych form oszczędzania na cele emerytalne oraz świadczeń na rzecz kombatanów, inwalidów wojennych i wojskowych, przygotowanie standardów w powyższych obszarach oraz monitorowanie wdrażanych rozwiązań. Działania Ministerstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych są prowadzone na dwóch równoległych płaszczyznach: legislacyjnej i nadzorczej (...). Sformułowane cele i mierniki zostały również podporządkowane specyfice wykonywanych przez Departament Ubezpieczeń Społecznych zadań”.

W podzadaniu 13.4.1. *Wspieranie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi* cel zapisano: *Budowanie systemu wspierania rodzin wychowujących dzieci*. Zdaniem NIK, zwrot „budowanie systemu...” jest ogólny i nie powinien być przyjmowany do formułowania celu podzadania. W treści celu nie ma odniesienia do zakładanego rozwoju/ postępu wyników w obszarze danej polityki. Zastępca Dyrektora DAE podał, że „Treść celu wynika z celów ustaw (...), a system wspierania rodzin wychowujących dzieci jest systemem który w związku ze zmianami społeczno-ekonomicznym i demograficznymi ulega zmianom, toteż jego budowa jest zadaniem ciągłym”.

W działaniu 13.4.2.3. *Wspieranie zadań z zakresu instytucjonalnej pieczy zastępczej* cel to: *Zmiana standardów w istniejących placówkach opiekuńczo-wychowawczych*. Zdaniem NIK, nie jest jasne, o jakich standardach jest mowa w treści celu i co ma być rezultatem celu. Treść celu nie zapewnia jednoznacznej interpretacji. Zastępca Dyrektora DAE podał, że: „Standardem jest m.in określona liczba miejsc w placówce opiekuńczo-wychowawczej, ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej określiła terminy na osiągnięcie standardu”.

(akta kontroli str. 1838-1912)

Ponadto ustalono, że treść mierników była niekomunikatywna¹⁶.

¹⁶ Analiza druku „Wieloletni Plan Finansowy Państwa - Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na 2019 r.”

W działaniu 13.1.2.6.W *Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych* do pomiaru celu: *Zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom potrzebującym posiłku, w szczególności dzieciom, osobom samotnym, w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym* przyjęto miernik: *Liczba osób objętych dożywianiem w ramach programu*.

Zastępca Dyrektora DAE podał, że działanie jest realizowane na poziomie dysponenta części 85 *Wojewodowie*, wartość miernika za rok budżetowy to dane statystyczne weryfikowane na poziomie urzędów wojewódzkich, a w załączniku do ustawy budżetowej "programy wieloletnie" wskazuje się na nazwę, cel programu i kwoty z programu itd.

Zdaniem NIK, w treści miernika nie należy odwoływać się do „programu”, lecz wskazać określoną interwencję państwa, o której mowa w programie.

W podzadaniu 13.1.4.W *Wspieranie aktywnego starzenia się* celowi: *Zwiększenie aktywności społecznej osób starszych* przypisano miernik: *Liczba ostatecznych beneficjentów zadań publicznych dofinansowanych w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020*.

Zastępca Dyrektora DAE podał, że „Miernik wynika wprost z realizowanych programów. W związku z tym, iż ww. programy są realizowane do końca 2020 roku, wprowadzanie zmian do istniejących mierników w ostatnim roku ich realizacji jest niecelowe”.

W podzadaniu 13.2.8 *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego* celowi: *Zapewnienie otrzymywania polskich świadczeń przez osoby zamieszkające w państwach, które mają skoordynowane systemy zabezpieczenia z polskim systemem* przypisano miernik: *Liczba świadczeń emerytalno-rentowych oraz chorobowych transferowanych z Polski zgodnie z przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w danym roku*, celowi: *Zapewnienie ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego osobom pracującym za granicą, dla których ustalono polskie ustawodawstwo w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego* – miernik: *Liczba dokumentów wydanych osobom, dla których ustalono polskie ustawodawstwo właściwe w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w danym roku*, a celowi: *Zapewnienie ochrony w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych i świadczeń z tytułu bezrobocia dla osób migrujących między państwami* – miernik: *Liczba spraw w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych i świadczeń z tytułu bezrobocia w danym roku*.

Takie same cele i mierniki ustalono dla działania 13.2.8.1. *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego*.

Zdaniem NIK, mierniki dotyczące liczby świadczeń, spraw lub dokumentów, choć przydatne do monitorowania skali podejmowanych działań, nie wystarczają jednak do oceny stopnia realizacji celów polegających na zapewnieniu wyżej wymienionych usług publicznych.

Zastępca Dyrektora DAE podał, że: „Aktualnie sformułowane mierniki ukazują korzyści, jakie uzyskują osoby objęte polskimi przepisami w zakresie zabezpieczenia społecznego dzięki przepisom międzynarodowym, które koordynują polski system zabezpieczenia społecznego z systemami innych państw. W tworzeniu tych przepisów bierze udział MRPiPS. Nadzoruje także ich realizację przez instytucje właściwe. Skuteczność i efektywność mierników ukazuje skala corocznego wzrostu ich wartości, na który ma wpływ zawieranie umów

międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym. Poziom tego wzrostu zależy także od aktualnej skali migracji osób objętych tymi przepisami”.

W podzadaniu 13.5.1.1. *Wspieranie i rozwój ekonomii społecznej i solidarnej, w tym spółdzielczości socjalnej* celowi: *Zwiększenie konkurencyjności podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej na rynku* przypisano cel: *Liczba podmiotów ekonomii społecznej, które skorzystały ze zwrotnych instrumentów finansowych w ramach Krajowego Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej w danym roku*.

Zastępca Dyrektora DAE podał, że: „Krajowy Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej to fundusz ułatwiający podmiotom ekonomii społecznej dostęp do zwrotnych instrumentów finansowych (w szczególności pożyczek) (...). Dynamika zapotrzebowania na pożyczki świadczy także o tym, w jakim stopniu oferta funduszu jest dopasowana do potrzeb pożyczkobiorców”.

Zdaniem NIK, miernik dla działania powinien być sformułowany w sposób bardziej czytelny. Użycie słów: „(...) zwrotnych instrumentów finansowych w ramach Krajowego Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej w danym roku” nie spełnia tego wymogu. Ponadto wzrost liczby podmiotów korzystających ze zwrotnych instrumentów finansowych nie musi wiązać się ze zwiększeniem konkurencyjności podmiotów ekonomii społecznej, gdyż pomija się tu tak podstawowe czynniki, jak wysokość wsparcia oraz jego wpływ na wzrost konkurencyjności. Należy zatem wskazać, że wybrany miernik jest nieadekwatny do celu, który ma mierzyć.

W świetle dokonanych ustaleń, NIK dostrzega potrzebę wypracowania jednolitych dla wszystkich organów i jednostek uczestniczących w budżetowaniu zadaniowym standardów redakcyjnych co do formułowania celów i mierników oraz ich konsekwentnego stosowania. Problem powinien być rozwiązany całościowo przez koordynatora układu zadaniowego przy udziale uczestników procesu budżetowania zadaniowego jako podmiotów najbardziej kompetentnych merytorycznie dla danych obszarów problemowych. Treści celów i mierników nie powinny być adresowane wyłącznie do urzędników czy ekspertów. Mają one być, w miarę możliwości, zrozumiałe dla społeczeństwa, osób bez specjalistycznej wiedzy w danej tematyce, zgodnie z prezentacyjnym charakterem budżetu zadaniowego. NIK zauważa, że jednym z zasadniczych celów układu zadaniowego jest zwiększenie przejrzystości i rozliczalności działania organów państwa i jednostek administracji rządowej.

W Ministerstwie RPiPS nie podjęto decyzji o opracowaniu szczegółowego opisu do każdej funkcji, zadania, podzadania czy działania układu zadaniowego.

Dyrektor DAE podała, że obowiązujące w 2016 r. karty miernika, a od 2017 r. formularz BZCM oraz formularze opisowe w wystarczający sposób prezentują informacje na temat poszczególnych składowych budżetu zadaniowego. W związku z tym – jej zdaniem – nie było potrzeby opracowywania dodatkowych opisów poszczególnych elementów układu zadaniowego. Wskazała, że przepisy noty budżetowej nie obligują, aby poszczególni dysponenti zamieszczali informacje na temat celów i mierników układu zadaniowego na stronach internetowych. Ewentualne udostępnianie przez innych dysponentów informacji o celach i miernikach dla podzadań i działań lub w innej formie, niż dokonuje to Ministerstwo Finansów (np. własnych opracowań), prowadziłoby do braku spójności przekazu.

(akta kontroli str. 1705-1711, 1723-1736, 2035-2062)

Wspieraniu aktywnego starzenia się poświęcono w układzie zadaniowym tylko jedno podzadanie (13.1.4.W) i jedno działanie (13.1.4.1.W). Na pytanie, dlaczego w sytuacji postępującego drastycznie starzenia się polskiego społeczeństwa,

wspieraniu aktywnego starzenia się poświęcono w układzie zadaniowym tylko te dwie podziały, Dyrektor DAE podała, że podziały te odnoszą się do realizacji dwóch programów rządowych w całości skierowanych do osób starszych. W ramach zadań, dla których właściwym pozostaje Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej są realizowane także zadania wobec osób starszych, m.in. w obszarach pomoc i integracja społeczna, wsparcie osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Jednakże wyodrębnienie wsparcia na rzecz osób starszych w ramach tych obszarów wymagałoby dokonania znaczących zmian w systemie rozliczania wydatków, które obecnie nie zawsze pozwalają na bezpośrednie wskazanie kwot przeznaczonych na rzecz określonej grupy beneficjentów. W Ministerstwie są informacje na temat liczby beneficjentów według wieku – w tym osób starszych w ramach różnych systemów, jednakże często nie ma możliwości przypisania kwot wydatków na ten cel, szczególnie w sytuacji gdy osoby starsze są jedną z wielu grup beneficjentów.

(akta kontroli str. 1838-1883)

W latach 2016-2019 (I połowa) nie wprowadzono w układzie zadaniowym dodatkowego poziomu klasyfikacyjnego, poniżej poziomu działań.

Dyrektor DAE poinformowała, że nie było potrzeby tworzenia dodatkowych poziomów klasyfikacji budżetowej. Zgodnie z notą budżetową poszczególni dysponenci mogą tworzyć dodatkowe poziomy klasyfikacyjne dla potrzeb analitycznych. Sama struktura układu zadaniowego ma charakter zamknięty. W badanym okresie niższe szczeble (poniżej działań) nie byłyby wykazywane w strukturze układu zadaniowego MRPiPS.

(akta kontroli str. 1705-1721, 2366-2372)

Ministerstwo RPiPS nie prowadziło społecznych konsultacji w zakresie celów i mierników układu zadaniowego.

Dyrektor DAE wyjaśniła, że wynikało to m.in. z krótkich terminów opracowania planu układu zadaniowego, a ponadto strona rządowa przedstawia corocznie Wieloletni Plan Finansowy Państwa oraz projekt ustawy budżetowej do opinii Radzie Dialogu Społecznego zgodnie z ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego¹⁷.

(akta kontroli str. 1705-1711, 1723-1736)

Zmiany w strukturze i treści podziałek

Najwyższa Izba Kontroli dokonała analizy zasadności zmian w strukturze i treści podziałek układu zadaniowego sporządzanego przez MRPiPS w latach 2016-2019. Wskazane zmiany miały charakter redakcyjny i wiązały się głównie z dostosowaniem układu zadaniowego do zmieniających się przepisów prawa.

(akta kontroli str. 1705-1721, 2389-2392)

Zmiany celów i mierników

Zasadniczą przyczyną zmiany niektórych celów i mierników w latach 2016-2019 (I połowa) była zmiana celów polityki państwa. Zmiany dokonane na rok 2016 w odniesieniu do funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* i do zadania 13.4.W *Wspieranie rodziny* wynikały z wprowadzenia świadczenia wychowawczego (500+) ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹⁸. Do funkcji 13 dodano cel *Systemowe wsparcie rodzin*

¹⁷ Dz.U z 2018 r. poz. 2232.

¹⁸ Dz.U. z 2018 poz. 2134 ze zm.

w realizacji funkcji wychowawczej i miernik Wysokość wydatków budżetu państwa na świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy i dodatek do zryczałtowanej kwoty w przeliczeniu na dziecko w wieku do 18 roku życia (w zł). Ten sam miernik dodano do zadania 13.4.W. Wprowadzono też działanie 13.4.1.5 Pomoc Państwa w wychowywaniu dzieci, dodatkowy cel i miernik w działaniu 13.4.2.1.W Wspieranie działalności na rzecz rozwoju rodzicielstwa zastępczego, cel Wsparcie finansowe rodzinnych form pieczy zastępczej w wychowywaniu dzieci do 18 roku życia, miernik Liczba osób korzystających z dodatku wychowawczego (w tys.), dodatkowy cel i miernik w działaniu 13.4.2.3.W Wspieranie zadań z zakresu instytucjonalnej pieczy zastępczej, cel Wsparcie finansowe placówek typu rodzinnego w wychowywaniu dzieci do 18 roku życia i miernik Liczba osób korzystających z dodatku do zryczałtowanej kwoty (w tys.).

Należy wskazać, że MRPiPS nie miał wpływu na wartości mierników dotyczących liczby osób korzystających z określonego wsparcia oraz wysokość wydatków budżetu państwa na świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy i dodatek do zryczałtowanej kwoty w przeliczeniu na dziecko w wieku do 18 roku życia. Zastosowanie takich mierników było niezgodne z przepisami noty budżetowej, zgodnie z którymi „mierniki powinny odnosić się do tego, na co dysponenci realizujący zadania publiczne mają wpływ.” O ile można uznać, że wyżej wymienione mierniki mogły pełnić funkcję pomocniczą, wskazującą na skalę podejmowanych działań, to nie nadawały się one do oceny działania odpowiednich jednostek pod względem skuteczności lub efektywności realizacji celu.

W związku z wprowadzeniem w 2018 r. Programu „Dobry start” zaktualizowano cel funkcji 13 na Systemowe wsparcie rodzin w realizacji funkcji wychowawczej i edukacyjnej i przyjęto miernik *Wysokość wydatków budżetu państwa na świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy i dodatek do zryczałtowanej kwoty oraz świadczenie "Dobry Start" w przeliczeniu na dziecko w wieku do 18 roku życia (w zł)*. Zaktualizowano też cel i miernik zadania 13.4.W Wspieranie rodziny.

Do tego miernika NIK zgłasza taką samą uwagę jak do mierników wymienionych dwa akapity wyżej.

(akta kontroli str. 1705-1721, 1723-1736)

Do mierników w zadaniu 13.4.W Wspieranie rodziny – *Wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24 roku życia (w zł)* oraz *Wysokość wydatków budżetu państwa na świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy, dodatek do zryczałtowanej kwoty i świadczenie "Dobry start" w przeliczeniu na dziecko w wieku do 18 roku życia (w zł)* uwagi zgłosił Minister Finansów. Wniósł on o uzupełnienie pomiaru o dodatkowe mierniki albo przyjęcie nowego zestawu mierników. Minister Finansów, podzielając pogląd MRPiPS, że dotychczasowe narzędzia badania efektywności wsparcia materialnego rodzin oraz jego wpływu na sytuację społeczną, ekonomiczną czy demograficzną, mogą okazać się niewystarczające, zwrócił jednak uwagę, że zaprojektowanie takich narzędzi, w tym mierników stopnia realizacji celów interwencji publicznej, powinno mieć miejsce odpowiednio wcześniej, tj. w terminie umożliwiającym zgromadzenie danych niezbędnych do dokonania pomiaru.

(akta kontroli str. 2215-2216)

Dyrektor DAE poinformowała, że – biorąc pod uwagę cel, dostępne dane, jak też konieczność objęcia szerokiej gamy działań realizowanych dla osiągnięcia zamierzonego celu – przyjęto mierniki najszerzej opisujące zadania. Wskazała, że cele i mierniki na poziomie zadań mają z założenia obejmować najważniejsze potrzeby społeczno-ekonomiczne i uwzględniać zakres podzadań i działań

realizowanych w ramach danego zadania. Powoduje to, że sposób określenia mierników, które spełniają wszystkie wymogi formalne przedstawione w nocie budżetowej, jest bardzo utrudnione, a w wielu przypadkach niemożliwe. Mierniki zostały określone zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów na tyle, na ile było to możliwe. Uznano, że pomimo wątpliwości co do stosowania konkretnych mierników i celów w niektórych przypadkach nie ma możliwości wytworzenia innych w oparciu o posiadane zasoby i wymagane terminy. Zdaniem Dyrektora DAE, w przypadku pierwszego miernika nie jest możliwe wskazanie innego miernika, który określałby łączną efektywność realizacji powyższych instrumentów polityki rodzinnej, a drugiego – budowa miernika realizacji efektywności polityki rodzinnej musiałaby opierać się na realizacji cyklicznego zadania o bardzo szerokim zakresie, co wiązałoby się ze znacznym obciążeniem finansowym po stronie budżetu państwa oraz corocznym badawczym obciążeniem rodzin oraz samorządu gminnego.

(akta kontroli str. 1838-1912, 2215-2227)

Zdaniem NIK, obowiązujące wytyczne odnośnie formułowania celów i mierników powinny być wykonywane, a w przypadku gdy pojawiają się problemy jest konieczna współpraca Ministra Finansów z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w celu znalezienia rozwiązania. Naruszanie przyjętych zasad tworzenia układu zadaniowego powoduje, że układ zadaniowy nie jest doskonały i nie staje się narzędziem zarządzania oraz pojawiają się wątpliwości co do celowości jego sporządzania. Wytyczne do budowy układu zadaniowego powinny uwzględnić rzeczywiste realia, a ich ewentualna korekta nie może naruszać istoty zarządczego charakteru układu zadaniowego.

NIK przeanalizowała przyczyny zmiany celów i mierników realizowanych w latach 2016-2018 w wybranych 18 działaniach¹⁹.

(akta kontroli str. 1705-1711, 1723-1736, 2389-2392)

Stwierdzono, że cele i mierniki układu zadaniowego dostosowano do zmian w przepisach prawa i zmian w programach wieloletnich.

Na pytanie, czy i w jaki sposób Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w latach 2016-2019 zapewniał spójność i jednolitość ustalania celów i mierników układu zadaniowego w funkcjach 13 i 14 (tj. także tej części, która wykonywana jest przed podmioty inne niż podległe czy nadzorowane przez MRPiPS), Dyrektor Generalna podała między innymi, że dysponenci opracowują projekty planów wydatków części budżetowych w układzie zadaniowym dla ich części oraz dla jednostek podległych i nadzorowanych. Nota budżetowa nie określa ani nie daje podstaw do współpracy ministra właściwego dla danej funkcji z dysponentami innych części budżetowych oraz jednostkami finansów publicznych, które mogą planować swoje wydatki w układzie zadaniowym w funkcji 13 i 14. Dysponenci części innych niż 31, 44 oraz 63 przekazują swoje plany w zakresie budżetu zadaniowego bezpośrednio do Ministerstwa Finansów. Ministerstwo Finansów nie przekazuje MRPiPS ani nie publikuje informacji na temat celów i mierników, a także planowanych wydatków i stopnia realizacji celów na poziomie podzadania i działania.

(akta kontroli str. 1838-1844, 1913-1925)

¹⁹ Sześć działań (14.1.1.1.W, 14.1.3.1.W, 14.1.4.1, 14.1.4.2, 14.2.1.2 oraz 14.3.1.2.W) w części budżetowej 31 Praca, 6 działań (13.1.1.1, 13.1.2.2.W, 13.1.2.6.W, 13.1.3.3.W, 13.1.4.1.W i 14.1.5.1) w części 44 Zabezpieczenie społeczne i 6 działań (3.1.1.1, 13.4.1.1.W, 13.4.1.2.W, 13.4.1.3 i 13.4.1.4.W i 13.4.1.5.W) w części 63 Rodzina.

Planowanie wydatków w podziale, gdzie wskazano kilka celów i mierników

Z ustaleń NIK wynika, że w przypadku niektórych podziałek układu zadaniowego opracowywanego w Ministerstwie RPiPS dla roku 2019²⁰ wyznaczono po kilka celów i kilka mierników, ale przypisano im łączną, jedną kwotę planowanego wydatku. Dotyczyło to sześciu następujących podziałek układu:

a) w części budżetowej 31 *Praca*:

- 14.1.W *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu* dla której ustalono dwa cele i dwa mierniki, a wydatek zaplanowano w łącznej kwocie 1,2 mld zł;
- 14.2.1. *Tworzenie ram prawnych stosunków i warunków pracy oraz współpraca międzynarodowa*, dla której ustalono dwa cele i dwa mierniki, a wydatek zaplanowano w łącznej kwocie 42,3 mln zł;

b) w części budżetowej 44 *Zabezpieczenie społeczne*:

- 13.1.W *Pomoc i integracja społeczna*, dla której ustalono trzy cele i trzy mierniki, a wydatek zaplanowano w łącznej kwocie 298,9 mln zł;
- 13.1.3.W *Wyrównywanie szans zawodowych i integracja społeczna osób niepełnosprawnych* dla której ustalono dwa cele i dwa mierniki, a wydatek zaplanowano w łącznej kwocie 29,0 mld zł;
- 13.2.8 *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego*, dla której ustalono trzy cele i trzy mierniki, a wydatek zaplanowano w łącznej kwocie 2,3 mln zł;
- 13.5 *Ekonomia społeczna i solidarna*, dla której ustalono dwa cele i dwa mierniki, a wydatek zaplanowano w łącznej kwocie 7,4 mln zł.

Dyrektor Generalna poinformowała m.in., że wartości mierników na poziomie podzadania 13.2.8. *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego* planowano na podstawie dostępnych danych w taki sposób, aby pozwoliły na ukazanie korzyści, jakie uzyskują osoby objęte polskimi przepisami w zakresie zabezpieczenia społecznego. Alokacja kwot planowanego wydatku dla poszczególnych celów i mierników katalogu zadaniowego pozostaje poza zakresem działania MRPiPS. W przypadku podziałki 14.1, w części 31, *Ochotnicze Hufce Pracy* dysponują budżetem o wartości 67 mln zł, co stanowi 5,6% z 1,2 mld zł wartości budżetu ogółem dla tej podziałki. Budżet dla OHP w całości nie jest ustalany wskaźnikowo i nie jest też pochodną mierników.

Dyrektor Generalna podała też, że w ramach rokrocznie przydzielanych środków budżety zadaniowe dysponentów III stopnia są ustalane zgodnie z indywidualną charakterystyką jednostek organizacyjnych. Układ zadaniowy tworzą cele i mierniki wraz z ich wartościami oraz wydatkami, które są wyodrębniane na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 2356- 2361, 2366-2372, 2388)

Z treści art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wynika, że układ zadaniowy to zestawienie wydatków dla funkcji, zadań, podzadań i działań z miernikami celów działalności oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Zaplanowanie jednej, łącznej kwoty wydatku dla kilku celów i mierników powoduje, że nie ma możliwości powiązania konkretnego celu i miernika z kwotą wydatku zaplanowaną na jego realizację.

²⁰ RB-BZ1 – Półroczne sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30.06.2019 r.

Stwierdzona
nieprawidłowość

Zdaniem NIK, materia postępowania w powyższej kwestii wymaga doprecyzowania w notach budżetowych lub innej regulacji przez koordynatora układu zadaniowego.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

NIK ustaliła przypadki, gdy tytuły działań sformułowane w układzie zadaniowym w Ministerstwie RPiPS w roku 2019 cechowała rozległa tematyka:

- 13.1.2.3. *Przeciwdziałanie bezdomności*, gdzie za cel przyjęto *Pomoc osobom bezdomnym oraz ich aktywizacja*, a miernik *Wskaźnik zaspokojenia potrzeb liczony jako relacja kwoty z programu do kwoty potrzeb zgłoszonych przez podmioty biorące udział w konkursie (%)*;
- 13.1.2.4. *Wspieranie aktywnych form reintegracji społeczno-zawodowej*, gdzie za cel przyjęto *Poszerzenie oferty usług reintegracji społeczno-zawodowej*, a miernik *Wskaźnik zaspokojenia potrzeb liczony jako relacja kwoty z programu do kwoty potrzeb zgłoszonych przez podmioty biorące udział w konkursie (%)*;
- 13.1.2.5. *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie*, gdzie za cel przyjęto *Zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie*, a za mierniki: *Wskaźnik zaspokojenia potrzeb liczony jako relacja z kwoty programu do kwoty potrzeb zgłoszonych przez podmioty biorące udział w konkursie (%)* i *Liczba sprawców poddanych oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym*;
- 13.3.1.3. *Wsparcie socjalne dla kombatanów, ofiar represji i innych uprawnionych*, gdzie za cel przyjęto *Prowadzenie spraw legislacyjnych w zakresie kombatanów i osób represjonowanych*, a miernik *Suma liczby osób pobierających dodatek kombatancki i liczby osób pobierających świadczenia pieniężnego mających status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych (w tys. zł)*;
- 13.4.1.5. *Pomoc państwa w wychowywaniu dzieci*, gdzie za cel przyjęto *Wsparcie finansowe rodzin w wychowywaniu dzieci do 18 roku życia i zwiększenie liczby urodzin*, a miernik *Liczba osób korzystających ze świadczeń wychowawczych (w tys. osób)*;
- 14.1.2.1. *Zasiłki dla bezrobotnych*, gdzie przyjęto cel *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób bezrobotnych*, a miernik *Średnioroczna liczba wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych*;
- 14.2.3.1. *Ochrona roszczeń pracowniczych*, gdzie za cel przyjęto *Zabezpieczenie wypłaty świadczeń pracowniczych*, a miernik *Liczba osób, którym wypłacono świadczenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w osobach)*.

(akta kontroli str. 1838-1883)

Zgodnie z pkt 8 ppkt 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 budżetowej²¹ podzadania i działania powinny stanowić operacyjne szczeble układu zadaniowego. Z dalszego opisu wynika, że jeśli nie będą one wystarczające dla realizacji „wewnętrznych celów zarządczych”, to istnieje możliwość tworzenia dodatkowych poziomów klasyfikacyjnych dla potrzeb analitycznych. Dodatkowych poziomów klasyfikacyjnych w Ministerstwie RPiPS dla potrzeb analitycznych nie utworzono.

²¹ Dz.U poz. 1154.

Wyznaczanie dla działań układu zadaniowego szerokiego zakresu przedmiotowego powoduje, że układ zadaniowy ma ograniczone znaczenie zarządcze na najniższym poziomie wykonawczym. Zdaniem NIK, tak budowany układ ma co najwyżej charakter prezentacyjny, tj. ilustruje zadania strategiczne. Należy wskazać, że do celów prezentacyjnych powinny być wykorzystane przede wszystkim dwa najwyższe poziomy klasyfikacyjne układu zadaniowego, a poziomy niższe powinny w większym stopniu służyć celom zarządczym. Nie bez znaczenia pozostaje także i to, że relacje i liczby nazwane jako „mierniki”, a przywołane wyżej, mają tę samą, systemową, ogólną naturę. Takie podejście uniemożliwia bezpośrednią analizę co, gdzie, jak i za ile jest wykonywane oraz co, gdzie i jak usprawnić.

NIK wskazuje ponadto, że tytuły poszczególnych podziałek klasyfikacyjnych nie powinny być formułowane w taki sposób, że trudno rozpoznać, do których szczebli układu zadaniowego się odnoszą. Z kolei tytuły działań nie powinny nawiązywać do tytułów podziałek charakterystycznych dla klasyfikacji budżetu w układzie tradycyjnym i nie być ujęte rzeczowo, tj. *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu* czy *Zasiłki dla bezrobotnych*.

Dyrektor DAE poinformowała, że cele i mierniki na poziomie zadań mają z założenia obejmować najważniejsze potrzeby społeczno-ekonomiczne, a z drugiej strony uwzględniać zakres podzadań i działań realizowanych w ramach danego zadania. Wypełnianie wymogów formalnych noty jest bardzo trudne, a w wielu przypadkach niemożliwe. MRPiPS w wielu przypadkach koordynuje realizację zadań jednostek, w tym wchodzących w skład samorządu terytorialnego. W tych okolicznościach pojawiają się trudności z określeniem celów i mierników, gdyż albo mierniki zostaną określone zgodnie z zaleceniami noty, lecz nie będą obejmowały całokształtu inicjatyw wskazanych w danej funkcji/zadaniu, albo mierniki będą określone szeroko, ale nie będą ustalone zgodnie z notą budżetową. Dyrektor DAE wskazała też, że tytuły podziałek klasyfikacji zadaniowej, które nie wskazują na zadania, podzadania czy działania, a są tytułami (hasłami) typowymi dla klasyfikacji budżetu w układzie tradycyjnym, np. *Emerytury oraz dodatki do emerytur* (13.2.3.1), *Pozostałe świadczenia* (13.2.1.3, 13.2.5.3), *System publicznych służb zatrudnienia* (14.1.1) i *Zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne* (14.1.2), wynikają z tego, że w przypadku podzadań 14.1.1. oraz 14.1.2 nadane nazwy w sposób prosty wskazują na zakres działań, które te zadania obejmują. W przypadku podzadania 14.1.1, tytuł musi być bardziej ogólny, gdyż większość działań w ramach tego podzadania wraz z celami i miernikami jest definiowana przez innych niż MRPiPS dysponentów.

(akta kontroli str. 1838-1883)

NIK nie podziela zdania, że skoro tytuł podziałki jest bardziej ogólny, gdyż obejmuje kilku wykonawców, to nie należy podjąć dodatkowego wysiłku na rzecz zapewnienia, aby podzadania i działania układu zadaniowego miały charakter operacyjny.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2019 (I połowa) Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej przekazywało do Ministerstwa Finansów wymagane formularze planistyczne dla układu zadaniowego w zakresie i terminach wynikających z not budżetowych, podobnie jak informacje opisowe wymagane do sporządzenia rocznej informacji z wykonania układu zadaniowego.

NIK ustaliła przypadki, gdy jej zdaniem:

- cele były formułowane bardzo ogólnie, hasłowo, a przez to mało czytelnie lub nieczytelnie, przy wykorzystaniu zwrotów z aktów prawnych i/lub tekstów eksperckich trudnych do zrozumienia dla czytelnika nie posiadającego wiedzy w danym obszarze;
- treść mierników była niekomunikatywna i nie pozwalała na ocenę działania jednostki;
- treść różnych podziałek w strukturze układu zadaniowego oraz celów i mierników dla tych podziałek była taka sama lub różnym podziałkom nadano ten sam tytuł, a ustalano dla nich odmienne cele i mierniki;
- planowano jedną, łączną kwotę wydatków dla kilku celów i mierników, co powoduje, że nie ma możliwości powiązania konkretnego celu i miernika z określoną kwotą wydatku na jego realizację;
- działania cechowała rozległa, systemowa tematyka, która nie odnosiła się do konkretnych czynności operacyjnych.

OBSZAR

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

Zmiana planu wydatków a układ zadaniowy

Opis stanu faktycznego

Zmiana planu finansowego układu zadaniowego w danym roku budżetowym była dokonywana w Biurze Budżetu i Finansów Ministerstwa RPiPS i służyła dostosowaniu planu układu zadaniowego do planu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie tradycyjnym. W decyzji o zmianie planu wydatków wskazywano właściwą podziałkę klasyfikacji budżetu tradycyjnego i układu zadaniowego, kwotę wydatku, a także przyczynę zmiany. Zmiany wynikały m.in. z podziału rezerw celowych i blokowania wydatków.

W przypadku podziału środków z rezerw celowych dla wojewodów w trakcie roku budżetowego w zakresie kompetencji MRPiPS wojewodowie przedstawiali wnioski, wskazując na potrzebę zmian w określonych pozycjach podziałek klasyfikacji wyłącznie budżetu tradycyjnego. Wnioski te były opiniowane przez upoważnionych pracowników Ministerstwa i przekazywane w systemie Trezor do Ministerstwa Finansów. Dostosowanie planu wydatków w układzie zadaniowym, po dokonaniu zmian w planie wydatków budżetu tradycyjnego, należało do obowiązku dysponenta właściwej części budżetowej.

(akta kontroli str. 48-457, 1547-1594)

W latach 2016-2019 (I półrocze) nie dokonano zmian limitu wydatków w funkcjach 13 i 14 dla części budżetowych: 31 *Praca*, 44 *Zabezpieczenie społeczne* i 63 *Rodzina* w okresie od dnia przekazania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów do Sejmu RP do dnia uchwalenia ustawy budżetowej przez Sejm RP.

(akta kontroli str. 48-55)

W związku ze zmianą planu wydatków w trakcie roku budżetowego nie dokonywano zmian wartości mierników, o czym mowa szerzej w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 1031-1044, 1998-2016)

Monitoring mierników

Trafność planowania mierników układu zadaniowego analizowano w Ministerstwie RPiPS w trakcie opracowania sprawozdań z wykonania budżetu za pierwsze

półrocze oraz za cały rok. Przyjęto taką praktykę, gdyż – jak podała Dyrektor DAE – nie powstały żadne inne akty wykonawcze ani wytyczne, w jaki inny sposób niż za pośrednictwem sprawozdań półrocznych taki monitoring mógłby być prowadzony.

(akta kontroli str. 1031-1044)

Dyrektor Generalna poinformowała, że w opinii MRPiPS nie jest możliwe prowadzenie bieżącego monitoringu większości mierników stosowanych w budżecie zdaniovym, a wynika to z następujących przyczyn:

- a) stworzenie na potrzeby budżetowania zadaniowego systemu bieżącego monitoringu oznaczałoby konieczność częstego obliczania wielu mierników, których wartości w chwili obecnej są dostępne okresowo i skutkowałoby to dużymi kosztami i pracochłonnością funkcjonowania systemu. Sprawozdawczość w odniesieniu do mierników budżetu zadaniowego nie jest tworzona od podstaw na jego potrzeby z uwagi na znaczny koszt potencjalnych badań, analiz, raportów itd., a także konieczność dodatkowego zaangażowania pracowników. W związku z tym w budżecie zadaniowym stosuje się zazwyczaj mierniki już objęte obowiązkiem sprawozdawczym lub dające się wyliczyć na podstawie innego obowiązku sprawozdawczego. Tego typu sprawozdania są sporządzane okresowo, ponieważ wymagają zebrania danych z jednostek na terenie całego kraju (np. od wojewodów, którzy z kolei zbierają informacje od gmin);
- b) bieżący monitoring w pełnym zakresie jest możliwy jedynie w odniesieniu do mierników produktu, ponieważ ich wartości mogą być dostępne na podstawie bieżącej ewidencji. Mierniki te przekazują jednak tylko informacje o ponoszonych na realizację zadań nakładach, a nie o efektywności ponoszonych wydatków. Obliczanie wartości mierników oddziaływania może być w wielu przypadkach dokonywane okresowo. Generalnie w im większym stopniu miernik ma cechy miernika oddziaływania, tym mniejsze są możliwości jego bieżącego monitoringu. Zjawisko to ma swoje źródło również w tym, że oddziaływanie jednostek sektora finansów publicznych na beneficjentów lub grupy docelowe na szczeblu centralnym jest pośrednie, a obliczenie siły takiego wpływu skomplikowane i niejednoznaczne;
- c) niektóre zjawiska społeczno – ekonomiczne, a co za tym idzie, stosowane do ich pomiaru wskaźniki, cechują się nierównomiernym rozkładem w ciągu roku budżetowego. Bieżący monitoring takiego zjawiska mógłby zniekształcać informację o stanie realizacji zadań w jego obszarze. Na kształtowanie się wielu zjawisk w obszarze rynku pracy wpływ ma sezonowość, powodująca znaczne kwartalne różnice w kształtowaniu się wielu wskaźników. Z uwagi na te argumenty w opinii MRPiPS podstawowym okresem sprawozdawczym budżetu zadaniowego powinien być rok budżetowy;
- d) jak zaznaczono w podpunkcie b), oddziaływanie jednostek na szczeblu centralnym na ostatecznych beneficjentów prowadzonych działań ma charakter pośredni. Oznacza to, że efekty prowadzonej polityki w jednych obszarach są możliwe do zmierzenia w stosunkowo szybkim czasie, inne – są możliwe do oceny dopiero w długim okresie.

W Ministerstwie RPiPS wdrożono narzędzie wykorzystywane do monitoringu celów. Jest to plan działań Ministerstwa koordynowany od początku 2018 r. przez Biuro Kontroli i Audytu.

(akta kontroli str. 1938-1968, 2035-2062)

Wartość mierników a wydatki

NIK ustaliła, że miernik *Udział wydatków na świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego w wydatkach budżetu państwa* w podzadaniu 13.4.1.W *Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi* rozliczano na koniec lat 2016-2018, uwzględniając plan wydatków, a nie wydatki faktycznie poniesione ze względu na brak ostatecznych danych.

Dyrektor Generalna poinformowała, że przy obliczeniach wartości miernika uwzględniono szacowane, a nie rzeczywiste wydatki na obsługę świadczeń z funduszu alimentacyjnego z uwagi na fakt, że sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie obejmują danych dotyczących kosztów obsługi. Mając na uwadze, że zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²² koszty obsługi świadczeń z funduszu alimentacyjnego wynoszą 3% otrzymanej dotacji, do obliczeń wartości miernika oszacowano koszty obsługi w tym wymiarze. W momencie przygotowywania wykonania mierników Ministerstwo nie posiadało ostatecznych danych o wykonaniu budżetu państwa, w związku z czym uwzględniono plan z ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 1879-1880, 1918)

NIK nie kwestionuje metodologii obliczania tego miernika, zgodnie z którą do kwoty wykonanych wydatków, przeznaczonych na wypłatę świadczeń, dolicza się wskazaną w ustawie wielkość narzutu na obsługę podzadania. Kwestionuje natomiast obliczanie miernika na podstawie kwoty wydatków planowanych, a nie wydatków wykonanych. Mierniki mają służyć pomiarowi stopnia realizacji celu i ocenie działania jednostki, a ich wyliczanie na podstawie planowanych wielkości uniemożliwia dokonanie takiej oceny. W związku z tym NIK wskazuje, że przyjęty miernik był nieodpowiedni ze względu na brak danych do jego wyliczenia.

W przypadku działania 14.1.3.1.W *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu*, część 31 w sprawozdaniu RB-BZ1 za 2017 r. podano wartość zrealizowanego miernika *Efektywność zatrudnienia podstawowych form aktywizacji* w wysokości 76,0%. Tymczasem z danych dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym za 2018 r. (formularz opisowy) wynika, że osiągnięta wartość tego miernika w 2017 r. wyniosła 81,98% i była wyższa od wartości planowanej o 5,98 punkt procentowy. Także wartość miernika podana w sprawozdaniu za 2018 r. budzi wątpliwości, ponieważ według informacji z kwietnia 2019 r. wartość ta była znana dopiero w końcu maja 2019 r. Tak więc, w kwietniu 2019 r., sporządzający sprawozdanie nie miał danych dotyczących realizacji miernika.

(akta kontroli str. 1638-1639)

Dyrektor Generalna podała, że z uwagi na termin sprawozdawczy powiatowych oraz wojewódzkich urzędów pracy określony w programie badań statystyki publicznej na dany rok, który przypada na kwiecień każdego roku, wielkość miernika *Efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji* jest znana dopiero w II kwartale roku, w którym sporządzane jest sprawozdanie (najczęściej w maju). MRPIPS corocznie podaje w sprawozdaniach z wykonania wydatków w układzie zadaniowym informację, że wartość miernika będzie znana dopiero w II kwartale roku. Do rocznego sprawozdania z wykonania w układzie zadaniowym wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich przekazanego do Ministerstwa Finansów, MRPIPS dołącza komentarz, w którym są wyjaśniane ewentualne niewykonania czy

²² Dz.U. z 2019 r. poz. 670 ze zm.

też przekroczenia wykonania poszczególnych mierników w stosunku do danych planowanych do wykonania. W przypadku braku ostatecznych danych do obliczenia danego miernika stosuje się dane częściowe, czyli za niepełny okres (np. za III kwartały danego roku) lub wstępne, o ile takie dane są dostępne i jeśli szacunek jest wiarygodny. W takim przypadku zaznacza się, za jaki okres są podawane dane sprawozdawcze oraz wskazuje termin, w jakim ostateczne dane będą dostępne.

(akta kontroli str.1640-1644)

NIK, dokonując analizy wartości mierników w relacji do wydatków przeznaczonych na dane działanie, stwierdziła rozbieżności pomiędzy stopniem realizacji planu wydatków a stopniem realizacji planowanych mierników. Rozbieżności te dotyczyły poniższych działań²³.

W działaniu 14.1.1.1.W *Koordinacja, wsparcie i modernizacja publicznych służb zatrudnienia oraz usług i instrumentów rynku pracy* w roku 2016 wydatki zrealizowano na poziomie 96,0% planu po zmianach, a wartości dwóch mierników na poziomie istotnie wyższym od wartości planowanych (miernik *Liczba spotkań informacyjno-szkoleniowych dla PSZ i instytucji rynku pracy* był wyższy o 20,0% a miernik *Liczba interfejsów komunikacyjnych do jednostek administracji publicznej oraz grup pomiotów prawnych, poprzez które realizowana jest wymiana danych w postaci elektronicznej* o 11,1%). W roku 2018 wydatki wykonano w wysokości 82,0% planu po zmianach, miernik: *Liczba interfejsów* na poziomie planowanym, a miernik *Liczba spotkań....* – na poziomie wyższym od planowanego o 15,4%.

Dyrektor Generalna podała między innymi, że korzystanie z różnych form kanałów informacyjnych było uzależnione od aktywności i preferencji użytkowników.

(akta kontroli str. 1969-1994, 1998-2016)

Analiza danych i wyjaśnienia Dyrektor Generalnej wskazują, że MRPiPS miał ograniczony wpływ na wartość mierników. Tym samym mierniki nie spełniały dobrze swojej funkcji.

W działaniu 13.1.1.1 *Tworzenie warunków do prawidłowej realizacji zadań pomocy społecznej oraz zapewnienia dobrej jakości usług* w roku 2016 wydatki zrealizowano na poziomie 93,0% planu po zmianach, a wartości mierników na poziomie planowanym (*Liczba interfejsów komunikacyjnych do jednostek administracji publicznej oraz grup pomiotów prawnych, poprzez które realizowana jest wymiana danych w postaci elektronicznej*) lub nieznacznie wyższym (jeden punkt procentowy) od planowanego (*Odsetek instytucji pomocy społecznej, które osiągnęły wymagane standardy*). W roku 2018 wydatki wykonano na poziomie 80,6% planu po zmianach, a mierniki na poziomie planowanym: (*Liczba interfejsów...*) lub wyższym o cztery punkty procentowe od planowanego (*Odsetek instytucji....*).

W działaniu 13.1.4.1 *Wspieranie aktywnego starzenia się* w roku 2016 wydatki zrealizowano na poziomie 89,7% planu po zmianach, a wartość miernika programu na rzecz aktywności społecznej osób starszych wyniosła 86,4% planu, a miernika wieloletniego programu senioralnego – 52,3% planu. W roku 2018 wydatki wykonano na poziomie 94,7% planu po zmianach, a wskazane mierniki na poziomie odpowiednio 81,3% i 101,9% wartości planowanych.

Dyrektor Generalna podała w szczególności, że to samo zadanie w jednym roku wymaga większych nakładów, w innym mniejszych. Planowanie wartości mierników odbywa się w innym czasie niż planowanie wydatków i na zupełnie innych zasadach

²³ Dane pochodzą z rocznych sprawozdań RB-BZ1 lub z wyliczeń dokonanych na podstawie danych ze sprawozdań RB-BZ1.

– planując wartość miernika uwzględnia się ostatni dostępny roczny poziom jego wykonania. Planując wartość miernika na rok 2018, uwzględniono wykonanie wartości miernika z roku 2016.

(akta kontroli str. 1969-1994, 1998-2016)

Wyjaśnienia Dyrektor Generalnej wskazują, że w przypadku wyżej wymienionych mierników nie ma ścisłego powiązania pomiędzy wielkością ponoszonych wydatków a wartościami mierników. Nie stanowią więc one uzasadnienia dla planowanych wydatków, co powinno być istotą zadaniowego planowania wydatków. W związku z powyższymi miernikami, takich nie można uznać za prawidłowe.

Wskazać też należy, że w niektórych działaniach osiągnięto podobny stopień realizacji planu wydatków i planu mierników, mimo że nie istniał bezpośredni związek pomiędzy tymi kategoriami. Na przykład w działaniu 13.4.1.1.W *Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego* w roku 2016 wydatki zrealizowano 95,8% planu po zmianach, a wartość miernika: *Udział osób pobierających świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego w ogólnej liczbie dzieci w wieku do ukończenia 25 roku życia* o 4 punkty procentowe poniżej planu. W roku 2018 wydatki wykonano na poziomie 97,6% planu po zmianach, a miernik na poziomie planowanym. Podobnie w działaniu 13.4.1.2.W *Rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3* w roku 2016 wydatki zrealizowano na poziomie 96,8% planu po zmianach, a wartość miernika: *Odsetek dzieci w wieku do lat 3 objętych opieką instytucjonalną* 0,6% powyżej planu. W roku 2018 wydatki wykonano na poziomie 98,0% planu po zmianach, a miernik (*Odsetek dzieci w wieku 1-2 lata, objętych opieką instytucjonalną*) – o 1 punkt procentowy poniżej planu. W obu analizowanych latach różnice stopnia realizacji planu wydatków i planu mierników były więc nieduże.

(akta kontroli str. 1969-1994, 1998-2016)

Dyrektor Generalna podała między innymi, że dla działań 13.4.1.1. i 13.4.1.2 wartości mierników nie zależą w sposób bezpośredni od wartości poniesionych wydatków. Dla działania 13.4.1.1. *Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu – alimentacyjnego* miernikiem był *Udział osób pobierających świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego w ogólnej liczbie dzieci w wieku do ukończenia 25 roku życia*, który w ograniczonym zakresie zależy od wydatków poniesionych na ten cel zatem określenie wartości miernika na kolejny rok dokonywane jest na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych, z uwzględnieniem dynamik liczebności świadczeniobiorców, przewidywanych zmian wysokości świadczeń. Korekta miernika w trakcie roku jest również niezasadna, zdaniem Dyrektor Generalnej, w obliczu konieczności posiadania danych o liczbie osób pobierających świadczenia z całego roku.

Dyrektor Generalna podała, że w przypadku działania 13.4.1.2 *Rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3*, gdzie miernikiem był *Odsetek dzieci w wieku do lat 3, objętych opieką instytucjonalną*, należy pamiętać, że opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 jest zadaniem własnym gminy, a realizowany przez MRPiPS Program MALUCH+ stanowił pomoc dla jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadania własnego, zatem osiągnięty poziom miernika zależał nie tylko od wydatków budżetu państwa, ale też zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto należy zauważyć, że korekta wartości miernika w ciągu roku budżetowego nie jest zasadna z uwagi na fakt, że jego wartość jest określana wobec osiągniętej liczby dzieci objętej opieką na koniec roku, a więc jej zmierzenie nie jest możliwe przed końcem roku, kiedy następuje zakończenie realizacji

projektów realizowanych w ramach Programu MALUCH+.

(akta kontroli str. 1969-1994, 1998-2016)

Zdaniem NIK, konieczne jest zwrócenie bardziej wnikliwej uwagi na planowanie wartości mierników w powiązaniu z planowanymi wydatkami. Istota układu zadaniowego polega na tym, że plan wydatków na dany rok ma być powiązany z planem mierników (art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Oznacza to, że plan wydatków i planowane mierniki powinny być tak ustalone, aby całość była „rozliczalna” w jednym roku budżetowym. Sytuacja, w której wartość planowanych mierników nie stanowi uzasadnienia dla kwoty planowanych wydatków, deprecjonuje ideę budżetowania zadaniowego.

Źródła danych do mierników układu zadaniowego

Dane do ustalania mierników układu zadaniowego są pozyskiwane w Ministerstwie głównie ze: sprawozdań finansowo-rzeczowych, sprawozdań z realizacji programów rządowych, branżowych baz wiedzy, sprawozdawczości Ministerstwa, OHP, PFRON, a także m.in. ZUS i Ministerstwa Finansów. Związane to jest z koniecznością zapewnienia realnego wpływu działań podejmowanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa, PFRON oraz KG OHP na kształtowanie się wartości tych mierników.

Niskie wykorzystanie danych z badań prowadzonych przez GUS wynikało z opóźnień w dostępie do wyników poszczególnych badań. Oparcie mierników na danych GUS uniemożliwiałoby lub utrudniało opracowanie sprawozdań półrocznych lub rocznych w wyznaczonym terminie. Ponadto badania GUS nie obejmują wszystkich działań Ministerstwa, PFRON oraz KG OHP.

W latach 2016-2019 Ministerstwo nie podejmowało działań w zakresie rozszerzenia zakresu statystyki publicznej o dane, które mogłyby posłużyć do budowy mierników (w tym mierników rezultatu) na potrzeby układu zadaniowego. Dyrektor DAE poinformowała, że wynika to między innymi z trudności metodologicznych w zakresie budowy mierników, faktu publikowania danych z dość dużym opóźnieniem i tego, że są to w wielu przypadkach jedynie dane roczne.

Analizy funkcjonowania określonych rozwiązań prawnych czy kształtowania się wydatków są prowadzone na bieżąco przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa oraz jednostki, także niezależnie od układu zadaniowego. Pozwala to na szybszą, elastyczną reakcję na stwierdzone trudności i wprowadzenie rozwiązań niwelujących je, nie czekając na możliwość np. oceny realizacji mierników budżetu zadaniowego na podstawie danych, dostępnych np. raz na pół roku. Liczba mierników przypisana do celów w układzie zadaniowym jest ograniczona.

(akta kontroli str.1705-1711, 1723-1736, 1768-1772, 1811-1820, 2370-2371)

Sprawozdawczość i wykorzystanie układu zadaniowego do zarządzania

Sprawozdania roczne i półroczne z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym przekazywano do Ministerstwa Finansów w wyznaczonych terminach.

(akta kontroli str. 941-1029, 2354-2365)

Układ zadaniowy z lat 2016-2019 (I połowa) nie był wykorzystywany w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do podejmowania decyzji dotyczących wprowadzania nowych rozwiązań prawnych, zadań czy programów, ich modyfikacji lub likwidacji, a także do dokonywania zmian w strukturze organizacji

jednostek dla działów administracji rządowej: *Praca, Zabezpieczenie społeczne i Rodzina*²⁴ i Ministerstwa (np. tworzenia, łączenia, likwidacji jednostek, komórek organizacyjnych). Układ nie był użyteczny do wprowadzania zmian w zakresie zadań i odpowiedzialności na stanowiskach pracy w Ministerstwie, zmian liczby stanowisk pracy, zwiększenia zatrudnienia czy przesunięć pracowników pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Nie służył też do alokacji środków finansowych do danych obszarów działalności.

Cele i mierniki układu zadaniowego wykorzystywano do opracowania planu działalności na podstawie art. 70 ustawy o finansach publicznych oraz planu działań Ministerstwa opracowanego na podstawie Zarządzenia nr 7 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁵.

(akta kontroli str. 1734, 1938-1968, 1993-1994, 2282)

Z wyjaśnienia Dyrektor DAE wynika, że bieżący monitoring wykonywania zadań prowadzony przez właściwe komórki organizacyjne wynika z już istniejących obowiązków niezwiązanych z budżetowaniem zadaniowym. Dyrektor podała też, że struktura oraz wymagany przez Ministerstwo Finansów sposób prezentacji poszczególnych elementów budżetu zadaniowego (formularze RB-BZ sporządzane oddzielnie dla części budżetowych oraz funduszy celowych) oraz terminy opracowania sprawozdań (zarówno w zakresie terminów opracowania samego sprawozdania, jak i w odniesieniu do terminów opracowania planu budżetu w układzie zadaniowym) utrudniają wykorzystanie informacji do zarządzania środkami publicznymi. Dlatego poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa, KG OHP i PFRON realizują zadania związane z monitorowaniem efektów prowadzonych działań, np. na podstawie bieżącej sprawozdawczości, analiz, sprawozdań z realizacji programów czy strategii. Tego typu monitoring nie jest ograniczony sztywnymi ramami struktury budżetu zadaniowego, może być podejmowany zgodnie z potrzebami czy wyznaczonym harmonogramem. Liczba mierników przypisana do celów w układzie zadaniowym jest ograniczona. Określenie celów oraz przypisanie tym celom mierników i wydatków, na zasadach określonych w nocie budżetowej, nie umożliwia dokonania pełnej oceny realizacji programów rządowych, dokumentów strategicznych i ustaw. Znając ograniczenia kształtowania celów i mierników budżetu zadaniowego, trudno uznać za celowe i efektywne tworzenie niezależnego procesu monitorowania tylko na podstawie budżetu zadaniowego.

Ponadto, jak podała Dyrektor DAE, realizacja zadań zapisanych w programach wieloletnich lub dokumentach strategicznych jest prowadzona przez dysponentów części innych niż 31, 44 oraz 63, co zgodnie z zapisami noty, wyklucza możliwość dokonywania analiz sprawozdań tych jednostek przez MRPiPS.

(akta kontroli str. 1813-1820, 2366-2372)

Dyrektor Generalna podała ponadto, że dane z układu zadaniowego są jednym ze źródeł informacji, jednakże nie stanowią wystarczającej podstawy do opracowywania i wdrażania zmian organizacyjnych.

Do poszukiwania oszczędności w wydatkach publicznych była wykorzystywana klasyfikacja budżetowa w układzie tradycyjnym. Po oszacowaniu tych oszczędności komórki organizacyjne Ministerstwa przypisywały je do układu zadaniowego.

²⁴ Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U z 2019 r. poz. 945 ze zm).

²⁵ Dz. Urz. MRPiPS poz. 7.

W sytuacji, gdy występowały braki środków przenoszono je z planów jednostek gdzie był ich nadmiar. Zmiany w planie były przeprowadzane w pierwszej kolejności w układzie tradycyjnym, a następnie dostosowywano je do klasyfikacji w układzie zadaniowym.

(akta kontroli str. 1658-1704)

W latach 2016-2019 (I połowa) w celu zapewnienia efektywnego zarządzania wydatkami publicznymi analizowano w Ministerstwie RPiPS wykonanie budżetu państwa w układzie tradycyjnym. Dyrektor Generalna wskazała w szczególności na bieżącą analizę realizowanych wydatków na dwóch poziomach – przy uwzględnianiu zgłaszanych przez jednostki zmian w planach wydatków oraz przy weryfikacji sprawozdań budżetowych.

Cele i mierniki zawarte w układzie zadaniowym były wykorzystywane przy opracowaniu planu działalności dla kierowanych przez MRPiPS działów administracji rządowej – *Praca, Rodzina* oraz *Zabezpieczenie społeczne*, a także przy monitorowaniu działań podejmowanych w Ministerstwie w ramach planu działań.

(akta kontroli str. 1673, 1680-1681, 1938-1968, 2035-2162, 2282)

Reasumując, monitoring wykonania zadań prowadzono w Ministerstwie RPiPS na podstawie obowiązków sprawozdawczych niezwiązanych z układem zadaniowym. Wynikało to przede wszystkim z przyjętych rozwiązań w systemie układu zadaniowego, tj:

- szerokiego zakresu przedmiotowego ujmowanego w poszczególnych, a przy tym nielicznych, podziałkach klasyfikacyjnych;
- konieczności uwzględnienia w danej podziałce udziału wielu wykonawców;
- planowaniu i wykonywaniu wydatków w częściach budżetowych budżetu tradycyjnego i wtórnym dostosowaniu danych w ramach układu zadaniowego;
- trudności w doborze mierników oddziaływania, których wartości byłyby dostępne za krótkie okresy i w czasie sporządzania sprawozdawczości;
- ograniczonej liczby mierników,

a zatem – zasadniczo z tego, że układ nie stanowił kompleksowego źródła informacji.

W latach 2016-2019 (I połowa) Ministerstwo RPiPS nie zgłaszało Ministerstwu Finansów problemów natury systemowej odnośnie układu zadaniowego.

Dyrektor DAE poinformowała, że pytania odnośnie natury systemowej układu zadaniowego były formułowane przed 2016 r., a dotyczyły one m.in. możliwości wskazywania liczby zadań priorytetowych, definiowania większej liczby niż jeden celów i mierników na poziomie funkcji i zadania etc. W okresie objętym kontrolą nie istniała potrzeba kierowania do Ministerstwa Finansów uwag i zapytań w zakresie budżetu zadaniowego o charakterze systemowym.

(akta kontroli str. 1705-1711, 1768-1772, 1811-1820)

Kontrola, o której mowa w art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych

Zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych dysponenti części budżetowych zostali zobligowani do sprawowania nadzoru i kontroli nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Przepis wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.

Dyrektor Generalna podała, że zadanie określone w tym przepisie jest realizowane w komórkach organizacyjnych Ministerstwa, a także w PFRON i KG OHP. Pracownicy proponują cele i mierniki (lub ich modyfikacje) na wszystkich poziomach budżetu zadaniowego, a także opracowują sprawozdania z wykonania mierników. Dyrektor wskazała na dwa przykłady oceny skuteczności prowadzonych działań dla wybranych celów i mierników.

- 1) Miernik *Średnioroczna liczba wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych* dla podzadania 14.1.2 *Zasiłki dla bezrobotnych* jest wykorzystywany do wyliczenia planowanych kwot w pozycji zasiłki dla bezrobotnych do projektu planu finansowego Funduszu Pracy. Zmniejszający się z roku na rok miernik dotyczący liczby wypłaconych zasiłków (z 201,2 tys. w 2016 r. do 151,2 tys. w 2018 r.) jest istotnym sygnałem do planowania niższej kwoty zasiłków dla bezrobotnych.
- 2) Definiowanie miernika *Efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji* w podzadaniu 14.1.3.W *Zapewnienie skuteczności działań urzędów pracy finansowanych ze środków Funduszu Pracy* pozwala na porównanie uzyskiwanych przez urzędy pracy efektów. Z roku na rok wskaźnik efektywności zatrudnieniowej rośnie (z 78,74% w 2016 r. do 84,96% w 2018 r.). Jeśli wskaźnik efektywności rośnie, jest to sygnał, że działania aktywizacyjne przynoszą efekt w postaci zatrudnienia.

(akta kontroli str. 1935, 1969-1994, 2035-2062)

Na pytanie NIK, kto wykonywał kontrolę określoną w z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, w jaki sposób, jakie były efekty, kto nadzorował cały proces w Ministerstwie oraz czy działania we wszystkich departamentach, jednostkach były wykonywane w latach 2016-2019 (I połowa) według jednolitej procedury, Dyrektor Generalna podała, że plan kontroli wewnętrznych jest sporządzany corocznie w oparciu o analizę ryzyka zgodnie z zapisami *Standardów kontroli w administracji rządowej*²⁶. Temat efektywności i skuteczności realizacji wydatków nie został wyłoniony do kontroli w wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka, tym samym nie został ujęty w planie kontroli.

(akta kontroli str. 1998-2001, 2035-2062)

Zdaniem NIK, „proponowanie celów i mierników” i „opracowanie sprawozdań”, to czynności przede wszystkim z obszaru opracowania, planowania układu zadaniowego i sprawozdawczości, a nie kontroli, o której mowa w art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Wskazane dwa przykłady oceny skuteczności prowadzonych działań dla wybranych celów i mierników nie wyczerpują możliwego zakresu czynności „nadzoru i kontroli”.

Zdaniem NIK, powyższe przemawia za potrzebą wypracowania przez MRPiPS procedury sprawowania bieżącego nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Kwestia kontroli wewnętrznej, o czym mowa wyżej w wyjaśnieniu, jest realizowana na podstawie innych przepisów, chociaż może objąć wykonanie obowiązku wynikającego ze wskazanego przepisu.

²⁶ *Standardy kontroli w administracji rządowej* zatwierdzone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów dnia 31 sierpnia 2017 r.

Układ zadaniowy a przeglądy wydatków

Do dnia rozpoczęcia kontroli w Ministerstwie RPiPS Ministerstwo Finansów opublikowało 10 raportów z przeglądów wydatków²⁷. Dwa z tych przeglądów, tj. „Przegląd wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich dochodach” oraz „Wydatki na zadania realizowane przez Ochotnicze Hufce Pracy” były realizowane z udziałem pracowników Ministerstwa RPiPS. Przeprowadzone przeglądy wydatków nie miały wpływu na układ zadaniowy.

Dyrektor DAE podała, że przegląd „Wydatki na zadania realizowane przez Ochotnicze Hufce Pracy” jest trudny do wykorzystania do rzeczowego planowania zadań ustawowych. Zasadniczym problemem jest brak powiązania wspomnianych zadań z uwarunkowaniami budżetowymi, a także definiowanie zadań na różnym poziomie ogólności. W ramach przeglądu zespół Ministerstwa Finansów formułował pytania do MRPiPS i OHP, opierały się one przede wszystkim na planach pracy i ich sprawozdaniach oraz danych finansowych i analizach działalności OHP. Kwestie budżetu zadaniowego nie były poruszane w trakcie tego przeglądu. Z kolei „Przegląd wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich dochodach” miał charakter pilotażowy i był jednym z pierwszych przeglądów, który zrealizowano. Został on opracowany przez ekspertów Banku Światowego przy współpracy przedstawicieli Ministerstwa Finansów oraz MRPiPS. Założenia odnośnie sposobu wykorzystania przeglądu wydatków w procesie planowania budżetu (czy to tradycyjnego, czy w układzie zadaniowym) nie były znane. Układ zadaniowy nie był wykorzystywany podczas ww. przeglądu.

(akta kontroli str. 1705-1711, 1768-1772, 1811-1819)

Reforma systemu budżetowego a układ zadaniowy

Rada Ministrów 26 lipca 2016 r. przyjęła założenia reformy systemu budżetowego. Reforma systemu budżetowego ma obejmować²⁸ między innymi: zniesienie podwójnego sposobu klasyfikowania wydatków (w układzie zadaniowym i tradycyjnym) oraz wprowadzenie jednolitej klasyfikacji o charakterze zadaniowym (programowym) i nowego podziału budżetu państwa, uporządkowanie systemów zbierania danych – sprawozdawczości budżetowej i sprawozdawczości finansowej oraz instytucjonalizację i włączenie do procesu budżetowego przeglądów wydatków ze środków publicznych oraz innych instrumentów zwiększających efektywność wydatkowania tych środków.

Dyrektor Generalna poinformowała, że Ministerstwo nie przedstawiło w tym zakresie żadnego stanowiska.

(akta kontroli str. 1998-2034)

Popularyzacja układu zadaniowego w społeczeństwie

Ministerstwo nie podejmowało działań związanych z upowszechnianiem w społeczeństwie informacji o efektach wykonywania układu zadaniowego i włączania go do nurtu polityki.

Dyrektor DAE podała, że wynika to m.in. z faktu, że Ministerstwo Finansów udostępnia (w ustawie budżetowej oraz sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa) jedynie cele i mierniki na poziomie funkcji i zadań, czyli na bardzo zagregowanym poziomie. Próba wykorzystania analiz z budżetu zadaniowego

²⁷ Raporty te są dostępne na stronie archiwalnej Ministerstwa Finansów w zakładce działalność/ finanse publiczne/ przeglądy wydatków, <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/przeglady-wydatkow>

²⁸ http://www.ieu.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=5fee3505-4860-46c1-8539-2d4ad9349dd1&groupId=764034

wymagałaby dodatkowego i znacznego zaangażowania pracowników Ministerstwa, na co składa się skomplikowany i pracochłonny proces opracowania budżetu zadaniowego (plan i sprawozdanie). Dodatkowo Dyrektor DAE wskazała, że tylko Ministerstwo Finansów posiada całościową informację na temat celów i mierników oraz wydatków na wszystkich poziomach klasyfikacji budżetu zadaniowego dla danej funkcji. Informacje te nie są udostępniane ani społeczeństwu, ani dysponentom którzy są odpowiedzialni za daną funkcję.

(akta kontroli str. 1705-1711, 1768-1772, 1811-1820)

Przejawy zainteresowania układem zadaniowym

W latach 2016-2019 (I połowa) nie odnotowano w Ministerstwie zainteresowania zagadnieniami z zakresu układu zadaniowego ze strony parlamentarzystów, przedstawicieli nauki, studentów, dziennikarzy, określonych grup społecznych, ekspertów branżowych, organizacji krajowych i międzynarodowych itp.

(akta kontroli str. 1705-1711, 1768-1772, 1811-1820)

Na podstawie przekazanych kontroli NIK protokołów z posiedzeń Rady Ministrów ustalono, że w latach 2016-2019 (I połowa) MRPiPS nie przedstawiał na posiedzeniach Rady Ministrów treści *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym* (art. 182 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych) w obszarach jego właściwości, a Rada Ministrów nie zgłaszała w tym zakresie wniosków i uwag. Jedynie w maju 2017 r. MRPiPS przedstawił Sekretarzowi Rady Ministrów korekty techniczne i uwagi formalne odnośnie niektórych mierników i opisów do nich zawartych w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* oraz *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2016 r.*

(akta kontroli str. 2193-2208)

Samoocena (ewaluacja) układu zadaniowego w Ministerstwie RPiPS

W Ministerstwie nie przeprowadzono całościowej ewaluacji układu zadaniowego pod kątem jego realnej przydatności w planowaniu zadań i wydatków.

Dyrektor DAE podała, że przydatność układu zadaniowego jest ograniczona. Sam proces opracowania planu i sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego jest procesem czasochłonnym i pracochłonnym. Procesy planowania i sprawozdawczości nie są skoordynowane w czasie – określenie zakresu celów i mierników budżetu na kolejny rok zazwyczaj następuje przed opracowaniem sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego za pierwsze półrocze. MRPiPS jako dysponent części 31, 44 oraz 63, któremu przypisano rolę wiodącą w zakresie funkcji 13 i 14, nie ma wpływu na cele i mierniki na poziomie podzadań i działań definiowanych przez innych dysponentów. Są one przypisywane do funkcji 13 i 14 przez Ministerstwo Finansów. Jednocześnie MRPiPS jest zobowiązane do wskazania celów i mierników na poziomie funkcji i zadania w taki sposób, aby uwzględniały one całokształt inicjatyw wpisanych na niższych poziomach budżetu zadaniowego (także przez innych dysponentów). Dodatkowo opracowanie planu układu zadaniowego oraz sprawozdania oznacza wypełnienie szeregu formularzy oddzielnie dla każdej części budżetowej oraz dla funduszy celowych, co utrudnia całościowe spojrzenie na budżet zadaniowy i wymaga poświęcenia dodatkowego czasu na opracowanie informacji z ogólnymi wnioskami dotyczącymi realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Ponadto informacja taka dla funkcji i działania z założenia będzie niemiarodajna, gdyż obejmować może jedynie wydatki MRPiPS, a nie innych dysponentów.

Z tego powodu, zdaniem Dyrektora DAE, budżet zadaniowy może być stosowany jako narzędzie wspomagające podejmowanie decyzji lub kształtowania wydatków. Niemniej jednak niezależnie od oceny możliwości wykorzystania układu zadaniowego do planowania zadań i wydatków, MRPiPS wykorzystuje inne narzędzia, które są podstawą podejmowania decyzji w zakresie inicjatyw podejmowanych w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 1705-1711, 1768-1772, 1811-1820)

Udział pracowników Ministerstwa RPiPS w szkoleniach z układu zadaniowego

W 2016 r. 40 pracowników Ministerstwa RPiPS uczestniczyło w jednym szkoleniu wewnętrznym, tj. zorganizowanym i przeprowadzonym przez pracowników Ministerstwa w ramach dzielenia się wiedzą, bez ponoszenia nakładów finansowych. Tematem szkolenia było „Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie RPiPS – moduł poświęcony budżetowi zadaniowemu”.

W 2017 r. trzech pracowników Ministerstwa RPiPS uczestniczyło w dwóch szkoleniach zewnętrznych. Na szkolenia te poniesiono wydatek 2,7 tys. zł. Tematami szkoleń były: „Budżet zadaniowy dla nie finansistów wg stanu prawnego określonego Rozporządzeniem Ministra Finansów z 20 maja 2016 r.” oraz „Budżetowanie zadaniowe w administracji publicznej”.

W 2018 r. w dwóch szkoleniach zewnętrznych uczestniczyło 37 pracowników Ministerstwa RPiPS. Na szkolenia te poniesiono wydatek 16,1 tys. zł. Tematami szkoleń były: „Kontrola zarządcza i zarządzanie ryzykiem w jsfp” (zakres szkolenia uwzględniał budżet zadaniowy) oraz „Budżetowanie zadaniowe w administracji publicznej”.

Ponadto 76 pracowników uczestniczyło w jednym szkoleniu wewnętrznym, bez ponoszenia nakładów finansowych. Tytuł szkolenia to: „Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie RPiPS – moduł poświęcony budżetowi zadaniowemu”.

W latach 2016-2019 (I połowa) Ministerstwo nie było informowane o szkoleniach z układu zadaniowego organizowanych przez Ministerstwo Finansów. Pracownicy Ministerstwa nie brali też udziału w spotkaniach roboczych w Ministerstwie Finansów z zakresu tej tematyki.

(akta kontroli str. 1658-1704)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. NIK ustaliła, że w przypadku zmiany limitu wydatków w latach 2016-2019 (I połowa), w trakcie roku budżetowego, dla zbadanych 13 działań²⁹ nie zmieniano wartości mierników. Dotyczyło to także działań, gdzie plan wydatków

²⁹ 13.1.1.1. Tworzenie warunków do prawidłowej realizacji zadań pomocy społecznej oraz zapewnienia dobrej jakości usług

13.1.2.2.W Wspieranie osób z zaburzeniami psychicznymi

13.1.2.6.W Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych

13.1.3.3.W Prowadzenie nadzoru i wykonywanie funkcji kontrolnych nad orzekaniem o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności

13.1.4.1.W Wspieranie aktywnego starzenia się

13.4.1.1.W Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego i zasiłki dla opiekunów

13.4.1.5.W Pomoc Państwa w wychowywaniu dzieci

14.1.3.1.W Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu

14.1.4.1. Wspomaganie młodzieży w zdobyciu zatrudnienia

14.1.4.2. Wsparcie młodzieży w kształtowaniu indywidualnej kariery zawodowej i uzyskaniu kwalifikacji zawodowych

zmieniono w znaczącym stopniu. W przypadku działania 13.1.2.6. *W Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych*, w 2017 r., plan zwiększono ze 142.141,0 tys. zł do 337.560,6 tys. zł, tj. o 237,5%, a wykonano 331.154,8 tys. zł (tj. 98,1% planu po zmianach). Dla monitorowania działania przewidziano dwa mierniki: *Liczba osób objętych dożywianiem w ramach programu* i *Liczba osób objętych pomocą żywnościową*. Dla pierwszego miernika zaplanowano wartość 1,8 mln, a dla drugiego 1,6 mln. Planowane wartości mierników nie uległy zmianie w trakcie roku budżetowego.

Również w 2018 r., pomimo zwiększenia planu wydatków z 172.525,0 tys. zł do 405.498,6 tys. zł, tj. o 235,0%, wartość mierników nie została zmieniona.

W przypadku działania 13.1.3.3. *W Prowadzenie nadzoru i wykonywanie funkcji kontrolnych nad orzekaniem o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności*, w trakcie 2017 r. plan wydatków zwiększono z 638,0 tys. zł do 2.822,5 tys. zł, tj. o 442,4%. Wartość miernika, którym była *Liczba wydanych zaświadczeń dla specjalistów uprawnionych do orzekania na szczeblu wojewódzkich zespołów, na 100 osób objętych szkoleniem*, nie uległa zmianie.

W kolejnym roku, 2018, dla tego samego działania plan ustalony na początku roku 736,0 tys. zł zwiększono do końca roku do 2.790,8 tys. zł, tj. o 379,2%, a wykonano 2.769,9 tys. zł (tj. 99,3% planu po zmianach). Miernik był taki sam jak w roku 2017, z tym że przyjęto wartość 100,0, wyższą niż w 2017 r. Wartość miernika nie została zmieniona w związku podwyższeniem planu wydatków.

W przypadku działania 14.1.3.1. *W Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, w 2017 r.* plan zwiększono z 799,9 mln zł do 1.669,4 mln zł, tj. o 208,7%, a wykonano 1.669,4 mln zł (tj. 100,0% planu po zmianach). Dla realizacji celów tego działania przyjęto trzy mierniki: *Efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji (ustalona w danym roku za rok poprzedni)* – planowana wartość miernika 76,0%, *Liczba połączeń obsługiwanych przez Centrum Informacyjno-Konsultacyjne "Zielona Linia"* – planowana wartość miernika 120.000 i *Liczba odwiedzin serwisu www.zielonalinia.gov.pl* – planowana wartość miernika 1.600.000. W trakcie roku budżetowego wartość mierników nie uległa zmianie.

W kolejnym, 2018 r. plan wydatków dla tego samego działania zwiększono z 412.516,0 tys. zł do 1.147.692,3 tys. zł, tj. o 278,2% i niemal w całości wykonano. W tym czasie planowane wartości mierników nie uległy zmianie.

(akta kontroli str. 1595-1612)

Dyrektor DAE poinformowała, że wartości mierników przyjętych w budżecie zadaniowym podlegały aktualizacji podczas prac nad Wieloletnim Planem Finansowym Państwa, a także wynikały z:

- korekt na skutek uwag zgłoszonych do celów i mierników przez Ministra Finansów;
- aktualizacji wartości mierników w związku z dostępem do informacji i danych, które nie były znane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej;
- dostosowania układu zadaniowego do nowych zadań, które pojawiły się po uchwaleniu ustawy budżetowej; miało to miejsce przede wszystkim

14.1.5.1. Wsparcie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu osób niepełnosprawnych

14.2.1.2. Promocja i poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy

14.3.1.2. W Współpraca na rzecz wzmocnienia instytucji dialogu społecznego oraz kształtowanie form dialogu i rozwiązań w zakresie zbiorowego prawa pracy

w przypadku celów i mierników definiowanych przez PFRON oraz w przypadku uchwalenia ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

(akta kontroli str. 1031-1044)

Dyrektor Generalna poinformowała m.in. że „dysponenci nie mają możliwości prawnej dokonywania korekt mierników w trakcie roku w samym budżecie zadaniowym”, a „ponadto stosowano praktykę, że zmian wartości mierników dokonuje się, co do zasady, w przypadku wejścia w życie zmian prawnych skutkujących zmianą poziomu wydatków, a nie na przykład w przypadku uruchomień z rezerw celowych (...)”.

(akta kontroli str. 1998-2016)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z § 4 pkt 1-3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁰ dane w sprawozdaniach, o których mowa w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia wykazuje się:

- 1) *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;*
- 2) *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;*
- 3) *w zakresie wykonania – w kwotach wydatków/kosztów narastająco od początku roku budżetowego do końca okresu sprawozdawczego oraz faktyczne wykonanie planowanej wartości mierników.*

Mając na uwadze powyższe, prawidłowe wywiązanie się przez dysponenta z wykazania w sprawozdaniach wartości planu po zmianach „w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego”, tj. w szczególności prawidłowe wypełnienie dyspozycji § 4 pkt 2 ww. rozporządzenia, wymaga także zmiany przez dysponenta planowanej (docelowej) wartości miernika w przypadku zmiany jego planu, o ile zmiany te faktycznie wpływają na wartość danego miernika.

2. NIK ustaliła przypadki, gdy w układzie zadaniowym na rok 2019 do pomiaru celu przyjęto miernik, który nie odnosi się do istoty rezultatu, jaki powinien być uzyskany w wyniku realizacji celu o określonej treści:

- W podzadaniu 13.2.7 *Nadzór i kształtowanie systemu ubezpieczeń społecznych* celowi *Udoskonalenie funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych* przypisano miernik: *Kwota wydatków na świadczenia pieniężne z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w relacji do PKB (w %)*.

Zdaniem NIK, cel dotyczy udoskonalania systemu, a miernik – kwoty świadczeń. Z faktu uzyskania wiedzy o wzroście czy spadku kwoty świadczeń nie wynika, czy i w jakim zakresie „udoskonalono system ubezpieczeń społecznych”.

- W działaniu 13.3.1.3 *Wsparcie socjalne dla kombatanów, ofiar represji i innych osób uprawnionych* celowi *Prowadzenie prac legislacyjnych*

³⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1793 ze zm.

w zakresie kombatantów i osób represjonowanych przypisano miernik Suma liczby osób pobierających dodatek kombatancki i liczby osób pobierających świadczenia pieniężnego mających status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych (w tys.).

W odniesieniu do obydwu przypadków, Zastępca DEA podał, że sformułowany cel i miernik wynika ze specyfiki zadań wykonywanych przez Departament Ubezpieczeń Społecznych.

(akta kontroli str. 1838-1912, 2360-2361)

We wskazanych wyżej przypadkach nie ma bezpośredniego związku miernika z celem. Zgodnie z pkt 13 ppkt 1 załącznika nr 48 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej³¹ cele i mierniki mają służyć rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym. Może to być zrealizowane, tylko wówczas, gdy cele i mierniki będą ze sobą powiązane.

OCENA CZĄSTKOWA

Zmiany planu wydatków w trakcie roku budżetowego były dokonywane w budżecie tradycyjnym. Do nich dostosowywano układ zadaniowy. NIK ustaliła przypadki istotnych rozbieżności pomiędzy stopniem wykonania planu wydatków układu zadaniowego a stopniem realizacji wartości mierników, a także przypadki, gdy do pomiaru celów przyjęto mierniki, które nie odnoszą się do istoty rezultatu, jaki powinien być uzyskany w wyniku realizacji celów o określonej treści.

IV. Wnioski pokontrolne

W związku z uwagami i stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski pokontrolne:

Wnioski pokontrolne

1. Zapewnić, aby treści formułowanych celów podzadań i działań, a także treści samych podzadań i działań wskazywały na czynności operacyjne.
2. Ściślej wiązać planowane w Ministerstwie wartości mierników z planowanymi wydatkami.
3. Wypracować zasady wykonywania w Ministerstwie regularnej kontroli i nadzoru nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, sprawowanych na podstawie art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

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 NIK. 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.

³¹ Dz.U. poz. 1154.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, grudnia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis