



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA. 410.021.01.2019

Pan  
Jarosław Wieczorek  
Wojewoda Śląski  
Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach  
ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Śląskie Urząd Wojewódzki w Katowicach, ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Wieczorek, Wojewoda Śląski, od 8 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Planowanie wydatków w układzie zadaniowym.</li><li>2. Realizacja wydatków, sprawozdawczość oraz wykorzystanie danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli 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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Karolina Cichy, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/160/2019 z 2 lipca 2019 r.,</li><li>2. Gabriela Tutak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/204/2019 z 27 sierpnia 2019 r.,</li><li>3. Stefania Zalewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/180/2019 z 22 lipca 2019 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-3)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. Dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2019 (I półrocze)<sup>3</sup> zadaniowy układ wydatków<sup>4</sup> był dla Wojewody Śląskiego<sup>5</sup> źródłem informacji o efektach wykonania budżetu państwa części 85/24 – województwo śląskie, jednak – zdaniem NIK - nie był w pełni skutecznym narzędziem zarządzania środkami publicznymi i realizacją celów publicznych.

Działania Wojewody podejmowane w badanym okresie przyczyniły się do poprawy przejrzystości klasyfikacji zadaniowej w obszarze realizowanych podzadań i działań. Wojewoda określił tryb postępowania i obowiązki komórek organizacyjnych Urzędu, jednostek podległych i nadzorowanych w zakresie dokonywania zmian w układzie zadaniowym budżetu i monitorowania wartości mierników. Wojewoda stosował ujednolicone przez Ministra Finansów cele i mierniki podzadań i działań oraz uczestniczył w procesie ustalania struktury układu zadaniowego w obszarze jego właściwości. Dla wszystkich podzadań i działań określono cele i mierniki. Wprowadzone przez Wojewodę w kolejnych latach zmiany celów, mierników oraz ich planowanych wartości były zasadne. Wartości mierników były aktualizowane wraz ze zmianą limitu wydatków w trakcie roku budżetowego, z wyjątkiem dwóch z 46 objętych kontrolą mierników.

Określony w art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup> obowiązek sprawowania przez dysponentów części budżetowych nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów był przez Wojewodę wykonywany w oparciu o monitoring danych wynikający ze sporządzanych przez dysponentów sprawozdań Rb-BZ1 jednostkowych (półrocznych i rocznych) z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym oraz analizy informacji o realizacji budżetu w układzie zadaniowym według stanu na dzień 30 czerwca, sporządzanych corocznie przez dyrektorów wydziałów Urzędu i kierowników jednostek podległych i nadzorowanych.

Wykorzystanie budżetu zadaniowego jako narzędzia do sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi ograniczał fakt, iż 42,1% objętych badaniem mierników ustalonych przez Wojewodę nie służyło rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym lub nie odnosiło się do tego, na co dysponent miał wpływ, tj. nie spełniało kryteriów jakości zawartych w nocie budżetowej na lata 2018 – 2019<sup>7</sup>. NIK zauważa, że sytuacja taka wystąpiła także w przypadku 67,8% mierników określonych przez Ministra Finansów. Ponadto wartości docelowe siedmiu mierników (100,0% objętych badaniem) zaplanowano błędnie, gdyż uwzględniono w nich kwoty przewidywanych środków z rezerw celowych, co uniemożliwiało rzetelną, bieżącą analizę wpływu otrzymywanych środków na stopień realizacji zadań i było niezgodne z zasadą określoną w ww. nocie budżetowej. Stwierdzono także nieprawidłowość polegającą na nieokreśleniu, na koniec 2018 r., wartości wykonania jednego miernika, pomimo wydatkowania środków na realizację celu, którego ten miernik dotyczył.

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

<sup>3</sup> Okres objęty kontrolą.

<sup>4</sup> Dalej także: budżet zadaniowy.

<sup>5</sup> Dalej także: Wojewoda.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

<sup>7</sup> 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). Dalej: nota budżetowa na lata 2018-2019.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Planowanie budżetu zadaniowego

Opis stanu faktycznego

##### 1.1 Klasyfikacja zadaniowa

1.1.1. W planie finansowym wydatków budżetu państwa, w części 85/24 – województwo śląskie, w układzie zadaniowym według ustawy budżetowej na 2019 r. ujętych zostało 137 działań zgrupowanych w 18 funkcjach, 44 zadaniach i 78 podzadaniach<sup>9</sup>. Zestawienie funkcji, zadań, podzadań i działań wraz z ustaleniem dla nich celów, mierników (z wartościami bazowymi i docelowymi) oraz wiodących komórek było określone przez Wojewodę w załączniku do decyzji Wojewody<sup>10</sup> w sprawie budżetu na 2019 r.

Szczegółowym badaniem objęto 25 działań<sup>11</sup>, zgrupowanych w 22 podzadaniach.

(akta kontroli tom IV str. 1-112)

Analiza obowiązującej w 2019 r. struktury układu zadaniowego wykazała, że układ zachował jednolitość funkcjonalną - miał on charakter zamknięty, wyróżniał cztery poziomy szczególności (tj. funkcje, zadania, podzadania, działania), a kwoty wydatków były przypisywane odpowiednim zadaniom, podzadaniom i zgrupowanych w nich działaniom, co było zgodne z punktem 8 załącznika nr 48 noty budżetowej na lata 2018-2019. Ponadto:

- 38 podzadań<sup>12</sup> grupowało jedno działanie,
- w 18 podzadaniach<sup>13</sup> i zgrupowanych w nich 18 działaniach treść planowanych do osiągnięcia celów oraz ich mierniki były tożsame,

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Łącznie 277 podziałek klasyfikacyjnych.

<sup>10</sup> nr FBI.3111.30.2.2019 z dnia 14 lutego 2019 r.

<sup>11</sup> Działania: 2.1.5.3. - *Ograniczanie przestępczości i społecznych zachowań*; 2.3.1.2. - *Interwencje ratowniczo-gaśnicze*; 2.4.2.1. - *Wspieranie jst w zakresie odbudowy infrastruktury technicznej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych oraz ochrona przeciwpowodziowa*; 2.5.2.4. - *Pomoc socjalna udzielana cudzoziemcom oraz struktura migracyjno-azyłowa*; 3.1.1.2. - *Nadzór pedagogiczny*; 3.1.2.2. - *Wsparcie dostępu do książek, podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych*; 3.1.3.2. - *Dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli*; 3.1.5.3. - *Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży*; 3.1.7.3. - *Upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego*; 13.1.2.1. - *Wsparcie finansowe zadań i programów realizacji zadań pomocy społecznej*; 13.1.2.2. - *Wspieranie osób z zaburzeniami psychicznymi*; 13.1.2.6. - *Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych*; 13.1.3.3. - *Prowadzenie nadzoru i wykonywanie funkcji kontrolnych nad orzekaniem o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności*; 13.4.1.1. - *Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego i zasiłki dla opiekunów*; 13.4.1.5. - *Pomoc Państwa w wychowywaniu dzieci*; 13.4.2.4. - *Finansowanie, monitorowanie oraz kontrola realizacji zadań w obszarze wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*; 14.1.1.2. - *Nadzór nad prawidłowością realizacji zadań przez urzędy pracy*; 14.3.1.2. - *Współpraca na rzecz wzmocnienia instytucji dialogu społecznego oraz kształtowanie form dialogu i rozwiązań w zakresie zbiorowego prawa pracy*; 16.1.1.2. - *Finansowanie, nadzór i kontrola realizacji zadań z zakresu administracji rządowej - dowody osobiste, ewidencja ludności, rejestracja zdarzeń stanu cywilnego*; 19.1.4.6. - *Pozostałe drogi publiczne*; 19.5.1.2. - *Rekompensowanie strat z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym*; 21.1.3.3. - *Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin*; 21.3.1.4. - *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, kontrola dobrostanu oraz ochrona zdrowia zwierząt*; 21.3.2.4. - *Kontrola warunków weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz*; 21.5.4.3. - *Dotacje na dopłaty do paliwa rolniczego*.

<sup>12</sup> Podzadania: 1.5.4., 2.1.4., 2.1.5., 2.3.2., 2.3.3., 2.4.2., 2.4.3., 2.5.2., 3.1.1., 3.1.6., 4.1.1., 4.2.5., 4.4.2., 6.4.1., 7.1.3., 7.3.1., 7.3.2., 12.1.6., 13.1.1., 13.1.4., 13.3.1., 13.4.2., 14.3.1., 17.1.3., 18.7.2., 19.1.4., 19.5.1., 20.1.3., 20.1.4., 20.2.1., 20.3.2., 20.4.1., 20.5.1., 20.5.2., 20.5.3., 21.4.1., 21.4.5., 21.5.3.

<sup>13</sup> Podzadania: 2.1.4., 3.1.6., 4.1.1., 4.2.5., 4.4.2., 6.4.1., 7.3.2., 12.1.6., 14.3.1., 18.7.2., 20.1.3., 20.3.2., 20.4.1., 20.5.1., 20.5.2., 20.5.3., 21.4.1., 21.5.3.

- trzy podzadania<sup>14</sup> wyodrębnione w trzech zadaniach oraz pięć działań<sup>15</sup> zgrupowanych w pięciu podzadaniach określono tymi samymi nazwami.

Odnosząc się do możliwości uproszczenia struktury przyjętej w układzie zadaniowym wydatków, Wojewoda wyjaśnił m.in., że nie ma możliwości wykazywania tylko podzadań w ramach budżetu i rezygnacji z wykazywania wydatków w działaniach, a struktura układu zadaniowego wydatków opracowywana była przez Ministra Finansów i udostępniana na stronie internetowej ministerstwa, jako zamknięty *Katalog funkcji, zadań, podzadań i działań*. Ponadto Wojewoda podkreślił, iż zgodnie z notą budżetową na 2019 r., dysponenci części planują wydatki w układzie zadaniowym w podziale na zadania, podzadania i działania wyodrębnione w ramach funkcji. Wojewoda poinformował również, że do opracowywania budżetu w układzie zadaniowym służy, przygotowana przez Ministerstwo Finansów, aplikacja TrezorBZ, która intuicyjnie wskazuje na konieczność opracowania struktury zadaniowej budżetu od najniższego poziomu, czyli działania.

(akta kontroli tom I str.19, 24, 26-28, 403-428)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Śląski przedstawiał Ministrowi Finansów propozycje celów i mierników dla podzadań i działań budżetowych na kartach mierników (na 2016 r.) oraz na formularzu planistycznym BZCM (na lata 2017-2019). Dysponent części 85/24 zwracał się do Ministra Finansów o zgodę na zmianę struktury budżetu zadaniowego w trybie określonym w kolejnych rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej<sup>16</sup>, tj. w przypadku konieczności: wyodrębnienia działań lub podzadań, których nie można było przewidzieć na etapie konstruowania struktury układu zadaniowego<sup>17</sup> oraz wykazania wydatków w pozycjach układu zadaniowego, które nie były przyporządkowane do realizacji wojewodom<sup>18</sup>. Przyczynami proponowanych zmian było m.in.: zakończenie lub rozpoczęcie realizacji programów rządowych<sup>19</sup>, przeniesienie zadań wcześniej przyporządkowanych likwidowanemu Ministerstwu

<sup>14</sup> Dotyczy zadań i podzadań: 6.4. i 6.4.1. – *Wsparcie i promocja turystyki*; 13.3. i 13.3.1. – *Sprawy kombatantów i osób represjonowanych* oraz 20.4. i 20.4.1. – *Rozwój infrastruktury systemu ochrony zdrowia*.

<sup>15</sup> Dotyczy podzadań i działań: 7.1.3. i 7.1.3.1. – *Prowadzenie spraw w zakresie lokalizacji inwestycji, gospodarki nieruchomościami i zagospodarowania przestrzennego*; 7.3.1. i 7.3.1.1. – *Nadzór i kontrola w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii*; 13.1.4. i 13.1.4.1. – *Wspieranie aktywnego starzenia się*; 20.1.3. i 20.1.3.1. – *Opłacanie i refundacja składek na ubezpieczenia zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione* oraz 20.3.2. i 20.3.2.1. – *Nadzór nad produktami leczniczymi oraz wyrobami medycznymi*.

<sup>16</sup> Dalej: nota budżetowa. Nota budżetowa na rok 2016 została opublikowana w Dz.U. z 2015 r. poz. 955, nota budżetowa na rok 2017 – w Dz.U. z 2016 r. poz. 735, nota budżetowa na lata 2018-2019 – w Dz.U. z 2017 r. poz. 1154, a nota budżetowa na 2020 r. – w Dz.U. z 2019 r. poz. 183.

<sup>17</sup> Np. działania 3.1.7.6 – *Realizacja działań edukacyjnych, w tym wychowawczych, opiekuńczych, terapeutycznych i resocjalizacyjnych wobec dzieci i młodzieży zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym* (pismo nr FBI.3111.55.1.2018 z 26 lutego 2018 r.), 12.5.2.4 – *Usuwanie skutków powodzi* (Pismo nr FBI.3111.35.1.2016 z 26 stycznia 2016 r.), 17.1.3.2 – *Realizacja projektów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej* (Pismo nr FBI.3111.35.1.2016 z 26 stycznia 2016 r.);

<sup>18</sup> Np. Pisma Wydziału Infrastruktury nr IFXII.3110.1.2015 z 3 czerwca 2015 r., z prośbą o przypisanie Wojewodzie: podzadania 12.5.2 – *Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem zasobami wodnymi* oraz działania 12.5.2.3 – *Wykonanie praw właścicielskich w zakresie powierzonego majątku* oraz IFXII.3113.6.11.2018 z 19 lipca 2018 r. z prośbą o ujęcie w budżecie zadaniowym na 2018 r. podzadania 12.5.1 – *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych* i działania 12.5.1.1 – *Planowanie i koordynacja w gospodarowaniu wodami*.

<sup>19</sup> Zakończenie realizacji w 2016 r. programu *Bezpieczna i przyjazna szkoła* oraz w 2019 r. programu *Posiłek w szkole i w domu*; Rządowego programu wspomagania w latach 2015-2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania w szkołach – *Bezpieczna +*, Program kompleksowego wsparcia dla rodzin „*Za życiem*”.

Skarbu Państwa na inne poziomy klasyfikacji zadaniowej<sup>20</sup>, zmiany w prawie powodujące ustanowienie nowych lub rezygnację z dotychczasowych zadań publicznych<sup>21</sup>.

(akta kontroli tom I str. 4-10, 345-350, 358-366, 383, 394, 402; tom III str. 1-194; tom IV str. 1-9, 13-122, 218-227, 228-234, 342-346, 347-355, 443-448)

1.1.2. Porównanie układu funkcji, zadań, podzadań i działań z 2016 r. z układem przyjętym na 2020 r. wykazało, że w strukturze układu zadaniowego wprowadzono 33 zmiany, tj. cztery na poziomie funkcji, po siedem w przypadku zadań i podzadań oraz 15 w ramach działań. Ww. zmiany były wprowadzane przez Ministerstwo Finansów lub na wniosek Wojewody i odbywały się głównie na poziomie podzadań i działań. Pogleły one na doprecyzowaniu lub zmianie nazwy poszczególnych poziomów układu zadaniowego m.in. w związku ze zmianą stanu prawnego<sup>22</sup> oraz dodaniem<sup>23</sup> lub usunięciu poziomu klasyfikacji<sup>24</sup> m.in. w wyniku zakończenia lub rozpoczęcia realizacji nowych zadań publicznych bądź konieczności zgrupowania danego działania w ramach innego podzadania<sup>25</sup>. Powyższe zmiany ograniczyły liczbę podziałek klasyfikacyjnych z 288 w 2016 r. do 271 w 2020 r.<sup>26</sup>, przeniesienie części podzadań i działań z likwidowanej funkcji 5. – *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa na inne poziomy układu oraz precyzyjniejsze przypisanie wydatków do danego podzadania i działania.*

(akta kontroli tom I str. 29-34, 36-56, 61-65, 307-309, 345-346, 345-350, 366, 383, 394, 402)

## 1.2 Cele i mierniki ich realizacji

1.2.1. W latach 2016-2019 Wojewoda otrzymał z Ministerstwa Finansów<sup>27</sup> oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej<sup>28</sup> dodatkowe, poza określonymi w kolejnych notach budżetowych, wytyczne/wskazówki, dotyczące planowania celów i mierników oraz struktury budżetu zadaniowego. Wojewoda uwzględnił je poprzez m.in.: przyjęcie zaproponowanych przez Ministra Finansów ujednoczonych celów i mierników, opracowywanie struktury budżetu w układzie zadaniowym na dany rok w oparciu o publikowany corocznie przez Ministerstwo Finansów *Katalog funkcji,*

<sup>20</sup> Likwidacja w 2018 r. funkcji 5. *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa* oraz przeniesienie jej zadań do funkcji 4. *Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym.*

<sup>21</sup> Podzadania 12.5.1 – *Kształtowanie, ochrona i wykorzystanie zasobów wodnych* oraz 12.5.3 – *Ochrona przeciw powodziowa*, działanie 9.1.1.9 – *Upamiętnianie wydarzeń historycznych.*

<sup>22</sup> Działania 19.5.1.2. - *Rekompensowanie strat z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym*, 21.3.2.3. – *Nadzór nad zapewnieniem bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego, żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdujące się w rolniczym handlu detalicznym pasz.*

<sup>23</sup> Np. podzadania 13.1.4. - *Wspieranie aktywnego starzenia się* oraz działań 3.1.7.6. - *Realizacja działań edukacyjnych, w tym wychowawczych, opiekuńczych i resocjalizacyjnych wobec dzieci i młodzieży zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym.*

<sup>24</sup> Np. działania 3.1.7.5. - *Wsparcie działań wychowawczych i profilaktycznych na rzecz bezpieczeństwa i tworzenia przyjaznego środowiska w szkołach*, 16.1.4.2. - *Wsparcie instytucjonalne jednostek samorządu terytorialnego.*

<sup>25</sup> Np. działanie 17.2.1.6. – *Zamykanie pomocy i inne rozliczenia.*

<sup>26</sup> W układzie zadaniowym na 2016 r. zostało ujętych 140 działań zgrupowanych w 19 funkcjach, 46 zadaniach i 83 podzadaniach, a w układzie zadaniowym na 2020 r. - 133 działań zgrupowanych w 18 funkcjach, 42 zadaniach i 78 podzadaniach.

<sup>27</sup> Dziewięć pism: PW3.4100.3.2015 z 22 stycznia 2016 r., PW3.4100.3.2015 z 9 lutego 2016 r., PW3.4100.3.2015 z 10 marca 2016 r., PW3.4100.4.2016 z 4 października 2016 r., PW3.400.2.2017 z 20 lutego 2017 r., PW3.400.2.2017 z 29 marca 2017 r., PW3.4100.5.2017 z 3 października 2017 r., PW3.4100.5.2017 z 13 lutego 2018 r., PW3.400.1.2018 z 16 kwietnia 2018 r., BP9.400.7.2018 z 10 października 2018 r., PW3.4.02.1.2018 z 29 stycznia 2018 r.

<sup>28</sup> Dwa pisma: DE-WB.3513.2.35.2016.KHO z 20 czerwca 2016 r., DE-WB.3513.2.71.2017.ASZ z 27 września 2017 r.

zadań, podzadań i działań<sup>29</sup> oraz wprowadzenie w układ zadaniowy dodatkowych działań wynikających ze zmian prawnych<sup>30</sup>.

(akta kontroli tom I str. 4-7, 340-429)

1.2.2. Otrzymane wytyczne/wskazówki dotyczące planowania wydatków w układzie zadaniowym Wojewoda przekazywał do stosowania kierownikom jednostek administracji zespolonej, dyrektorom wydziałów oraz Dyrektorowi Generalnemu Urzędu, którzy, zgodnie z przyjętą *Procedurą dokonywania zmian w układzie zadaniowym budżetu Wojewody Śląskiego*<sup>31</sup>, byli odpowiedzialni za zaplanowanie wydatków w poszczególnych poziomach klasyfikacji zadaniowej oraz wartości mierników. Uzasadnienia wyboru celów i mierników jednostki podległe i nadzorowane przedstawiały Wojewodzie na drukach planistycznych<sup>32</sup>. Przedkładana do Wydziału Finansów i Budżetu dokumentacja była weryfikowana w zakresie formalno-rachunkowym, tj. pod kątem wymaganej formy, kompletności danych oraz zgodności z wysokością wydatków w budżecie tradycyjnym.

Wojewoda wyjaśnił, że nie dokonywał ujednoczenia celów i mierników jednostek podległych, nadzorowanych lub dotowanych, ponieważ specyfika ww. podmiotów powodowała, że nie wykonywały one tych samych zadań.

(akta kontroli tom I str. 6, 13, 322-231; tom III str. 1, 8, 45, 114)

Spośród wybranych do szczegółowego badania 78 mierników ustalonych dla 25 działań zgrupowanych w 22 podzadaniach, 59 mierników (75,6%) zostało przyjętych na podstawie pisma Ministra Finansów<sup>33</sup>, a 19 (24,4%) zostało ustalonych przez Wojewodę.

Spośród mierników ustalonych przez Wojewodę, kryteria jakości oraz wymagania zawarte w pkt 13 ppkt 1-4 załącznika nr 48 do noty budżetowej na lata 2018-2019 spełniało 11 mierników (57,9%). W przypadku pozostałych ośmiu mierników (52,1%) stwierdzono, że nie służyły one ocenie skuteczności lub efektywności realizacji planów w układzie zadaniowym, dodatkowo trzy z nich nie odnosiły się do tego na co dysponent miał wpływ, co opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

NIK zauważa ponadto, że 14 (23,7%) mierników zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów nie spełniało odpowiednich kryteriów jakości wskazanych w ww. notcie budżetowej, tj. 12 odnosiło się do tego, na co dysponent nie miał wpływu lub ukazywało dynamikę finansowania<sup>34</sup>, a dwa nie zapewniały rzetelnego pomiaru skuteczności i efektywności realizacji celu podzadania lub działania<sup>35</sup>.

(akta kontroli tom I str. 99, 264-290, 340-344)

<sup>29</sup> Udostępniony na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

<sup>30</sup> Np. działania 13.1.4.6. – *Wsparcie kobiet w ciąży i rodzin w zakresie dostępu do instrumentów polityki na rzecz rodziny*, 12.5.2.4. – *Usuwanie skutków powodzi*.

<sup>31</sup> Przyjętą Zarządzeniem nr 356 Wojewody Śląskiego z dnia 6 grudnia 2012 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia procedur działania w zakresie dysponenta głównego w Wydziale Finansów i Budżetu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach. Dalej: *Procedura dokonywania zmian w układzie zadaniowym*.

<sup>32</sup> W 2016 r. na podstawie kart mierników, a w latach 2017-2019 na druku BZCM – zestawienie propozycji celów i mierników.

<sup>33</sup> Pismo nr PW3.4100.3.2015 z dnia 22 stycznia 2016 r.

<sup>34</sup> Podzadania 2.4.2., 14.1.1., 19.5.1., 21.1.3, 21.3.1. (dwa mierniki), 21.3.2. oraz działania: 19.5.1.2. (dwa mierniki), 21.1.3.3, 21.3.1.4., 21.5.4.3.

<sup>35</sup> Działania 3.1.7.3. i 19.1.4.6.

1.2.3. W układzie zadaniowym na 2019 r. w ramach objętych szczegółową kontrolą 22 podzadań i 25 zgrupowanych w nich działań, treść celów czterech działań<sup>36</sup> była tożsama z celami grupujących je podzadań. W pozostałych przypadkach<sup>37</sup> cele podzadań i działań były spójne i hierarchicznie ze sobą powiązane. Wojewoda wyjaśnił, że nie miał wpływu na określenie celów działań, ponieważ zostały one przyjęte na podstawie pisma Ministra Finansów<sup>38</sup>.

(akta kontroli tom I str. 264-290, 340-344)

1.2.4. W okresie objętym kontrolą Wydział Finansów i Budżetu corocznie zwracał się z pismem do kierowników jednostek administracji zespolonej<sup>39</sup> i dyrektorów wydziałów o przygotowanie propozycji celów i mierników podzadań i działań planowanych do realizacji w danym roku wraz z uzasadnieniem i algorytmem wyliczenia. Zestawienie propozycji celów i mierników podzadań i działań zaplanowanych do realizacji odpowiednio na 2018 r. i na 2019 r. Wojewoda przekazał do Ministerstwa Finansów na formularzu BZCM w terminie określonym w §17 ust. 1 noty budżetowej na lata 2018-2019<sup>40</sup>.

(akta kontroli tom I str. 13, 90-96, 322-324; tom III str. 1-194)

1.2.5. Kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu nie stwierdzili braku istotnych mierników ze względu na niedostosowanie zakresu statystyki publicznej do potrzeb. W okresie objętym kontrolą zarówno dyrektorzy wydziałów Urzędu, jaki i kierownicy JAZ nie podejmowali działań mających na celu rozszerzenie zakresu statystyki publicznej.

(akta kontroli tom I str. 99, 100)

1.2.6. Wojewoda nie skorzystał z możliwości określonej w pkt 8 pkt 5 załącznika nr 48 do noty budżetowej na lata 2018-2019 i nie wprowadził dodatkowych poziomów klasyfikacyjnych (poniżej poziomu działań) w układzie zadaniowym budżetu na 2018 r. i na 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 430; tom IV str. 1-227)

1.2.7. Wojewoda corocznie ustalał w decyzji w sprawie budżetu na dany rok cele i mierniki podzadań i działań, określał ich wartości bazowe i docelowe oraz komórki wiodące<sup>41</sup>. W latach 2016-2019 (I półrocze) Wojewoda wydał, na wniosek kierowników komórek organizacyjnych Urzędu, dziewięć decyzji w sprawie zmiany budżetu na dany rok<sup>42</sup> korygujących/zmieniających: wartości bazowe i docelowe

---

<sup>36</sup> Działanie 2.1.5.3. cel - *Zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom*; Działanie 3.1.1.2. cel - *Zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru pedagogicznego nad jakością pracy szkół i placówek*; Działanie 14.3.1.2 cele - *Zapewnienie funkcjonowania Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego oraz Zapewnienie współpracy Wojewody z organizacjami partnerów społecznych i stroną samorządową na rzecz rozwoju dialogu społecznego, zachowania spokoju społecznego oraz wypracowania rozwiązań problemów społeczno-gospodarczych*; Działanie 19.5.1.2 cel - *Zapewnienie dostępności przejazdów komunikacją publiczną*.

<sup>37</sup> Dotyczy 22 zadań i 21 zgrupowanych w nich działań.

<sup>38</sup> Pismo nr PW3.4100.3.2015 z dnia 22 stycznia 2016 r.

<sup>39</sup> Dalej: JAZ.

<sup>40</sup> Pismo nr FBI.3111.27.9.2017 z 30 października 2017 r. oraz nr FBI.3111.22.10.2018 z 31 października 2018r.

<sup>41</sup> Zestawienie funkcji, zadań, podzadań i działań wraz z ustaleniem dla podzadań i działań: celów, nazw mierników wraz z wartościami bazowymi oraz docelowymi, wiodących komórek stanowiący załącznik do Decyzji Wojewody w sprawie budżetu Wojewody Śląskiego w zakresie budżetu państwa na dany rok, tj. FBI.3111.31.2.2016 z dnia 16 marca 2016 r., FBI.3111.17.2.2017 z 25 stycznia 2017 r., FBI.3111.25.2.2018 z 12 lutego 2018 r., FBI.3111.30.2.2019 z dnia 14 lutego 2019 r.

<sup>42</sup> Tj.: Decyzje nr/nr: FBI.3111.17.16.2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r., FBI.3111.7.10.2016 z dnia 7 czerwca 2016 r., FBI.3111.167.2.2017 z dnia 20 czerwca 2017 r., FBI.3111.51.37.2017 z dnia 30 czerwca 2017 r., FBI.3111.229.29.2017 z dnia 28 grudnia 2017 r., FBI.3111.58.2.2018 z dnia 23 lutego 2018 r., FBI.3111.26.2.2018 z dnia 13 marca 2018 r., FBI.311.135.5.2018 z 15 czerwca 2018 r., FBI.3111.8.3.2019 z dnia 15 marca 2019 r.

mierników<sup>43</sup>, nazwy celów podzadań i działań<sup>44</sup>, komórki wiodące<sup>45</sup>, algorytmy wyliczenia mierników<sup>46</sup> i/lub dodających nowy cel i miernik<sup>47</sup>.

Opisy 17 mierników układu zadaniowego wydatków na 2019 r (spośród 19 ustalonych przez Wojewodę) wykazywały związek pomiędzy nakładami przeznaczonymi na realizację danego podzadania i działania a wartością miernika wyrażoną za pomocą wzorów matematycznych i narzędzi statystycznych. Opisy dwóch mierników nie wykazywały przedmiotowego związku, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

NIK zauważa równocześnie, że związek pomiędzy nakładami przeznaczonymi na realizację danego podzadania i działania, a ich wartością wyrażoną za pomocą wzorów matematycznych i narzędzi statystycznych nie wynikał z opisów 26<sup>48</sup> z 59 (44,1%) mierników zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów.

(akta kontroli tom I str. 291-306; tom III str. 471-752; tom IV str. 1-227)

### 1.3 Planowanie wydatków w podziałkach klasyfikacji zadaniowej

1.3.1. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu, po uzyskaniu przez Wojewodę informacji o wstępnej kwocie wydatków na 2018 r. dla części 85/24 – województwo śląskie, informowała kierowników komórek organizacyjnych Urzędu oraz jednostek podległych i nadzorowanych o wstępnych kwotach wydatków na rok budżetowy<sup>49</sup>, zalecając jednocześnie przygotowanie materiałów do projektu ustawy budżetowej na poziomie realizowanych zadań/podzadań/działań m.in. na formularzach BZ<sup>50</sup>, BZK<sup>51</sup> i na formularzach opisowych. Otrzymane z komórek organizacyjnych dokumenty planistyczne były weryfikowane przez pracowników Wydziału w zakresie formalnym i rachunkowym.

Łączne formularze BZ i BZK na 2018 r. i 2019 r. przekazano do Ministerstwa Finansów, w terminie określonym w nocy budżetowej 2018-2019<sup>52</sup>.

Po ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2018 r.<sup>53</sup> kierownicy JAZ, dyrektorzy wydziałów oraz Dyrektor Generalny Urzędu przygotowywali aktualizację Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2018-2021<sup>54</sup>. Formularze Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, tj.: *Zestawienie planowanych wydatków*

<sup>43</sup> Np. podzadanie i działania 21.1.3. – Ochrona roślin i nasiennictwo, 13.1.2.6. – Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych, 13.4.1.5. – Pomoc Państwa w wychowywaniu dzieci, 21.5.4.3. - Dotacje na dopłaty do paliwa rolniczego oraz działania.

<sup>44</sup> Np. podzadanie 21.5.3. – *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020* i działanie 21.5.3.7. – *Pomoc techniczna*.

<sup>45</sup> Np. podzadanie 3.1.6. - *Edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna* i działanie 3.1.6.4. - *Realizacja działań na rzecz dzieci i młodzieży, w tym we współpracy z organizacjami pozarządowymi*.

<sup>46</sup> Np. działania: 11.4.2.1. – *Przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*, 11.4.2.2. – *Zaspokajanie potrzeb Sił Zbrojnych i wojsk sojusznicznych przez sektor pozamilitarny*, 11.4.2.4. – *Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców*.

<sup>47</sup> Dodanie nowych celów i mierników w 2018 r. do działania 21.5.9.2, a w 2016 r. do podzadań 12.5.1., 18.7.2. oraz działań 12.5.1.5., 18.7.2.8.

<sup>48</sup> Dotyczy mierników podzadań i działań 2.1.5.3., 2.3.1., 2.3.1.2 (dwa mierniki), 2.5.2 (dwa mierniki), 3.1.1. (dwa mierniki), 3.1.1.2 (dwa mierniki), 3.1.2. (dwa mierniki), 3.1.2.2. (dwa mierniki), 3.1.3, 14.1.1 (dwa mierniki), 14.3.1 (dwa mierniki), 14.3.1.2 (dwa mierniki), 21.1.1.3 (trzy mierniki), 21.1.3.3 (dwa mierniki).

<sup>49</sup> Pisma w sprawie materiałów do projektu budżetu na 2018 r. (FBI.3110.1.14.2017 z dnia 17 lipca) oraz na 2019 r. (pismo FBI.3110.1.23.2018 z dnia 3 lipca 2018 r.).

<sup>50</sup> BZ – Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

<sup>51</sup> BZK – Skonsolidowany plan wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

<sup>52</sup> Dnia 27 lipca 2017 r. (pismem FBI.3110.22.2017) oraz 13 lipca 2018 r. (pismem FBI.3110.1.27.2018).

<sup>53</sup> 1 lutego 2018 r.

<sup>54</sup> W odpowiedzi na pismo Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu z dnia 29 stycznia 2018 r. (FBI.3111.22.3.2018).

*budżetowych w układzie zadaniowym na rok bieżący<sup>55</sup> oraz Zestawienie planowanych/prognozowanych wydatków budżetowych w układzie funkcji i zadań na rok budżetowy i trzy kolejne lata<sup>56</sup> Wojewoda przekazał do Ministerstwa Finansów w terminie określonym w § 7 ust. 1 noty budżetowej na lata 2018-2019<sup>57</sup>.*

Po ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2019 r.<sup>58</sup> Wojewoda przekazał Ministrowi Finansów plan wydatków na 2019 r. w układzie zadaniowym według formularza WPPF, zgodnie z § 14 ust. 1 noty budżetowej na 2020 r.

(akta kontroli tom III str. 185-470, 471-752)

1.3.2. Badanie wpływu zmian planowanych wydatków na zmiany wartości docelowych 12 mierników w 12 działaniach<sup>59</sup> w kolejnych latach 2016-2019 wykazało, że w pięciu działaniach<sup>60</sup> zmiany planowanych wartości mierników były powiązane ze zmianami planowanych wydatków. W pozostałych przypadkach, wzrost wydatków nie miał wpływu na planowane wartości mierników, co było spowodowane:

- w czterech działaniach<sup>61</sup> - wzrostem kosztów realizacji działań, wynikającym m.in.: ze wzrostu cen zakupu podręczników i materiałów ćwiczeniowych, ze zmian przepisów oświatowych dotyczących nauczycieli doradców metodycznych, z podwyższenia kwoty dotacji przypadającej na jednego uczestnika środowiskowych domów samopomocy oraz średniej miesięcznej wojewódzkiej kwoty dotacji na jednego uczestnika ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi i jednego mieszkańca umieszczonego w domu pomocy społecznej przed 1 stycznia 2004 r., ze zwiększenia ilości godzin oraz podwyższenia stawki za godzinę specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- w dwóch działaniach<sup>62</sup> - przeznaczeniem środków na wynagrodzenia pracowników, a co nie miało wpływu na wartości mierników, które dotyczyły m.in.: liczby uczniów objętych pomocą w województwie oraz długości dróg powiatowych i gminnych wybudowanych (rozbudowanych), przebudowanych i wyremontowanych.

W przypadku jednego działania, brak było związku miernika, który został określony przez Ministra Finansów<sup>63</sup>, z wydatkami planowanymi na jego realizację.

(akta kontroli tom I str. 183-185, 195, 202, 217, 241-243, 248, 310-315)

1.3.3. W okresie objętym kontrolą planowane wartości mierników były ustalane przez komórki organizacyjne Urzędu i JAZ na podstawie m.in.: wykonania miernika w roku poprzednim, prowadzonej sprawozdawczości, danych pochodzących ze statystyki publicznej, wniosków o udzielenie dotacji, wielkości przyznanej dotacji

---

<sup>55</sup> Dalej: WPPF na rok bieżący.

<sup>56</sup> Dalej: WPPF na rok bieżący i kolejne lata.

<sup>57</sup> 26 lutego 2018 r. (FBI.3111.22.3.2018).

<sup>58</sup> 1 lutego 2019 r.

<sup>59</sup> Analizą objęto 12 działań, w których w latach 2016-2019 wystąpiły największe zwiększenia wydatków, tj.: powyżej 10% w porównaniu do planowanej wartości w roku wcześniejszym.

<sup>60</sup> Działania: 2.5.2.4., 3.1.7.3., 13.4.1.1., 13.4.1.5. i 21.1.3.3.

<sup>61</sup> Działania 3.1.2.2., 3.1.3.2., 13.1.2.1. i 13.1.2.2.

<sup>62</sup> Działania: 3.1.5.3. i 19.1.4.6.

<sup>63</sup> Działanie 14.3.1.2. miernik: *Liczba posiedzeń Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego, jej zespołów, spotkań medialnych oraz misji dobrej woli w ramach WRDS (w szt.)*. Miernik został przyjęty przez Wojewodę w związku z pismem Ministra Finansów w sprawie propozycji ujednoczenia celów i mierników budżetu zadaniowego.

jednostkom samorządu terytorialnego<sup>64</sup> oraz możliwości organizacyjnych jednostki (mierniki o charakterze nadzorczym).

Porównanie planowanych w latach 2016-2018 wartości mierników<sup>65</sup> z ich wykonaniem wykazało, że dokładność planowania mierników z roku na rok poprawiała się. W 2016 r. w całości zostało zrealizowanych 57,5% (42 z 73) mierników objętych analizą, w 2017 r. 60,8% (45 z 74), a w 2018 r. 62,8% (49 z 78). Wykonanie wartości mierników na poziomie poniżej 50% w 2016 r. dotyczyło 6,8% (5 z 73) analizowanych mierników, w 2017 r. 2,7% (2 z 74), a w 2018 r. 6,4% (5 z 78). W 2017 r. w stosunku do 2016 r. procent liczby w pełni zrealizowanych mierników wzrósł o 3,3 punkty procentowe, w 2018 r. w stosunku do 2017 r. wzrósł o 2,0 punkty procentowe, a w 2018 r. w porównaniu do 2016 r. wzrósł o 5,3 punktu procentowego. W przypadku mierników zrealizowanych na poziomie poniżej 50% w 2017 r. w stosunku do 2016 r. procent ich liczby spadł o 4,1 punktu procentowego, w 2018 r. w stosunku do 2017 r. wzrósł o 3,7 punktu procentowego, a w 2018 r. w stosunku do 2016 r. spadł o 0,2 punktu procentowego.

(akta kontroli tom I str. 162-163, 183-185, 236, 316-322)

#### **1.4 Rezerwy celowe w planowaniu budżetu zadaniowego.**

Informacje o przewidywanym sposobie przyporządkowania rezerw celowych do zadań budżetowych były sporządzane w *Formularzu opisowym projektu części budżetowej w układzie zadaniowym* na dany rok (pkt 3) i przedkładane przez Wojewodę Ministrowi Finansów, wraz z formularzami planistycznymi BZ (zestawienie zadań budżetowych) i BZK (skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym), w terminie zgodnym z określonym w §15 ust. 1 w związku z ust. 17 noty budżetowej na lata 2018-2019. Określony corocznie przez Ministra Finansów zakres informacji przekazywany przez dysponentów w formularzach opisowych nie przewidywał wskazania wpływu tych rezerw na wartość mierników podzadań i działań realizowanych przez Wojewodę. Ustalone przez Wojewodę (po przyjęciu ustawy budżetowej) wartości (bazowe i docelowe) celów i mierników podzadań/działań<sup>66</sup> były wykazywane w zestawieniu planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na rok bieżący (WPF) i przedkładane Ministrowi Finansów w terminie określonym w § 7 ust. 1 noty budżetowej na lata 2018-2019 (na 2018 r.) oraz w § 14 ust. 1 noty budżetowej na 2020 r.<sup>67</sup> W przypadku planowania wartości mierników działań, przy realizacji których uruchomienie środków z rezerw celowych nie wpływało na planowaną wartość miernika<sup>68</sup>, wzięto pod uwagę dane wynikające ze sprawozdań rzeczowo-finansowych (działania: 13.1.2.1., 13.1.2.2., 13.1.2.6, 13.4.1.1., 13.4.1.5., 13.4.2.4.). Rezerwy celowe zostały uwzględnione w planowanych wartościach mierników działań, które w znacznym stopniu lub w całości były finansowane tymi środkami

<sup>64</sup> Dalej: jst.

<sup>65</sup> Przeanalizowano mierniki 22 podzadań i 25 zgrupowanych w nich działań tj. w 2016 – 74 mierniki, w 2017 – 74 mierniki, a w 2018 r. – 79 mierników. W latach 2016-2018 dla miernika podzadania 2.4.2 - *Stopień wsparcia jst w realizacji zadań związanych z usuwaniem skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych* nie została zaplanowana wartość z uwagi na brak danych, wynikający ze sposobu finansowania środkami z rezerwy celowej część 83 poz. 4 - *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacji zadań w dorzeczach Odry i Górnej Wisły*, w związku z powyższym miernik ten został wyłączony z analizy.

<sup>66</sup> W podejmowanych decyzjach w sprawie budżetu Wojewody Śląskiego na dany rok w zakresie budżetu państwa oraz w zakresie budżetu środków europejskich.

<sup>67</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (DZ. U. poz. 183).

<sup>68</sup> Dotyczy mierników, których składową jest np. liczba osób objętych pomocą społeczną, liczba projektów, liczba osób, które w danym roku skorzystały ze specjalistycznych usług opiekuńczych, liczba wypłaconych świadczeń, liczba przeprowadzonych kontroli, liczba wpływających spraw.

(działania: 3.1.2.2., 3.1.5.3., 3.1.7.3., 19.1.4.6.<sup>69</sup>, 21.5.4.3.), co opisano niżej, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 192-193, 194-199, 230-239; tom III str. 250-354, 471-530)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 2019 r. osiem z 19 zbadanych mierników realizacji celów przyjętych przez Wojewodę w siedmiu działaniach nie służyło ocenie skuteczności lub efektywności realizacji planów w układzie zadaniowym (dodatkowo w przypadku dwóch ww. mierników brak było powiązania pomiędzy nakładami a wartością miernika), a zatem nie spełniało wymogu wynikającego z pkt 13 ppkt 1 załącznika nr 48 do noty budżetowej na lata 2018-2019. W przypadku<sup>70</sup>:

- działania 13.1.2.1. miernik *Liczba dofinansowanych projektów* nie odnosił się do skuteczności realizacji celu, jakim było: *Zwiększenie osobom i rodzinom zagrożonym wykluczeniem społecznym dostępności do podstawowych usług socjalnych poprzez wsparcie realizujących je podmiotów niepublicznych*, ponieważ na jego podstawie nie można było ocenić poprawy dostępności do usług socjalnych;
- podzadania 13.4.1. miernik *Stosunek liczby jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości w wyniku kontroli do liczby jednostek skontrolowanych* nie mierzył realizacji celu, jakim było: *Zapewnienie efektywnej i skutecznej realizacji pomocy rodzinom*, ponieważ nie można było ocenić czy pomoc udzielana rodzinie była efektywna i skuteczna;
- działania 13.4.1.1. i 13.4.1.5. miernik: *Stosunek liczby przeprowadzonych kontroli do liczby jednostek podlegających kontroli* nie zapewniał pomiaru celu, jakim było: *Zapewnienie prawidłowości przyznawania świadczeń pieniężnych z obowiązującym w tym zakresie stanem prawnym*, gdyż liczba przeprowadzonych kontroli nie gwarantowała przyznawania świadczeń pieniężnych zgodnie z obowiązującym prawem;
- działania 13.4.2.4. mierniki [1] *Stosunek liczby jednostek samorządu terytorialnego korzystających z finansowania/dofinansowania, do ogólnej liczby jednostek w województwie* oraz [2] *Stosunek liczby kontroli w ośrodkach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych do liczby tych placówek i ośrodków ogółem* - nie mierzyły realizacji celów, którymi były odpowiednio: *Wsparcie jest w realizacji zadań na rzecz rodziny i pieczy zastępczej* oraz *Tworzenie warunków do utrzymania wymaganego standardu opieki i wychowania w ośrodkach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych*. W ww. przypadkach ocenie podlegała skala udzielonego wsparcia lub liczba przeprowadzanych kontroli, a nie skuteczność lub efektywność realizacji celu;
- podzadania 16.1.1.: miernik *Liczba skarg zasadnych w stosunku do złożonych skarg mieszkańców województwa z zakresu rejestracji stanu cywilnego, zmiany imienia i nazwiska, ewidencji ludności i dowodów osobistych* nie zapewniał pomiaru celu, jakim była: *Prawidłowa realizacja potrzeb mieszkańców województwa w zakresie ewidencji ludności, rejestracji stanu cywilnego, zmiany*

<sup>69</sup> Przy planowaniu wartości miernika 19.1.4.6. na 2018 r. W 2019 r. środki na sfinansowanie zadań, od których zależy wartość tego miernika pochodzą z państwowego funduszu celowego.

<sup>70</sup> Monitoring mierników: podzadania 13.4.1 oraz działań 13.1.2.1, 13.4.1.1, 13.4.1.5 13.4.2.4 był prowadzony przez Wydział Rodziny i Polityki Społecznej, a mierników: podzadania 16.1.1 i działania 16.1.1.2 - przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

*imienia i nazwiska i dowodów osobistych*, ponieważ na jego podstawie nie można było ocenić czy potrzeby mieszkańców województwa ww. zakresie zostały *prawidłowo* zaspokojone. Ponadto, wartość miernika nie była powiązania z wydatkami planowanymi na ww. działania;

- działania 16.1.1.2. miernik *Ilość przeprowadzonych działań nadzorczych z zakresu rejestracji stanu cywilnego, zmiany imienia i nazwiska, ewidencji ludności i dowodów osobistych (szt.)* nie zapewniał oceny skuteczności i efektywności realizacji celu działania: *Zapewnienie prawidłowej realizacji zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego, zmiany imienia i nazwiska, ewidencji ludności oraz dowodów osobistych w jednostkach samorządu terytorialnego*, ponieważ liczba przeprowadzonych działań nadzorczych w postaci przesyłanych do jednostek samorządu terytorialnego wyjaśnień i wytycznych nie gwarantowała prawidłowej realizacji zadań. Ponadto, wartość miernika nie była powiązania z wydatkami planowanymi na ww. działania.

Ponadto, jeden z ww. mierników działania 13.4.2.4. (tj. *Stosunek liczby jednostek samorządu terytorialnego korzystających z finansowania/dofinansowania, do ogólnej liczby jednostek w województwie (w szt.)*) oraz ww. mierniki podzadań 13.4.1. i 16.1.1. nie odnosiły się do tego, na co dysponent realizujący zadanie miał wpływ, a zatem nie spełniały warunku określonego w pkt 13 ppkt 4 załącznika nr 48 do noty budżetowej na lata 2018-2019.

(akta kontroli tom I str. 264-280)

Dyrektor Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej poinformował, że miernik w odniesieniu do jego celu:

- w działaniu 13.1.2.1. prezentował bezpośrednio stopień zaspokojenia zapotrzebowania na wsparcie udzielane przez Wojewodę programów określonych w obszarach pomocy społecznej, bezpośrednio przekładając się na kwotę środków finansowych ujmowanych w procesie planowania, a następnie zabezpieczanych corocznie w budżecie na realizację zadania;
- w podzadaniu 13.4.1 pozwalał na bieżącą obserwację i rejestrowanie ewentualnych fluktuacji w zakresie poziomu nieprawidłowości w realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego pomocy dla osób i rodzin. Istotne zwiększenie poziomu występujących nieprawidłowości stanowiłoby sygnał o braku efektywnej i skutecznej realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego pomocy rodzinom. Ponadto, według wyjaśnień, istotne zwiększenie poziomu występowania nieprawidłowości stanowiłoby znaczący sygnał o braku efektywnej i skutecznej realizacji ww. pomocy. Tym samym, na zasadzie zależności, zintensyfikowanie działań kontrolnych wpływałoby na eliminowanie występujących nieprawidłowości i zmierzałoby wprost do osiągnięcia założonego celu;
- w działaniach 13.4.1.1 i 13.4.1.5 pozwalał na obserwację intensywności sprawowanego nadzoru, który w formie prowadzonej działalności kontrolnej stanowił zapewnienie o prawidłowości realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego pomocy w formie świadczeń wychowawczych (13.4.1.5) oraz świadczeń rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego i zasiłków dla opiekunów;
- w działaniu 13.4.2.4 pozwalał, w pierwszym przypadku, na ocenę m.in. poziomu zainteresowania jst uzyskaniem dofinansowania do realizowanych przez nie zadań własnych na rzecz rodziny i pieczy zastępczej, tj. zatrudnianie przez gminy asystentów rodziny i zatrudnianie przez powiaty koordynatorów rodziny

pieczy zastępczej w ramach *Programu asystent rodziny i koordynator rodziny pieczy zastępczej*. W drugim przypadku, według wyjaśnień, miernik pozwalał na rzetelny i obiektywny pomiar jak i ocenę efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, dostarczając sprawdzonych informacji na podstawie wyników z przeprowadzonych kontroli.

(akta kontroli tom I str. 177-182)

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wskazała, że cele i mierniki (podzadania 16.1.1. i działania 16.1.1.2.) są realizowane na poziomie Wojewody jako organu nadzoru nad zadaniami zleconymi wykonywanymi przez jst z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych, udostępniania danych, zmiany imienia i nazwiska oraz rejestracji stanu cywilnego. Dyrektor Wydziału wskazała, że na realizację ww. zadań środki są przyznawane na zasadach ustalonych przez Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>71</sup>. Według wyjaśnień, wartość miernika podzadania 16.1.1. ustalana była w oparciu o zmieniające się przepisy prawne i jego realizację w poprzednich latach. Ponadto wskazała, że w sytuacji zauważalnego wzrostu miernika od planowanego (maksymalnego poziomu skarg zasadnych do liczby złożonych skarg), zwiększeniu uległyby działania nadzorcze (szkolenia, zwiększenie liczby czynności interpretacyjnych).

(akta kontroli tom I str. 159-161)

NIK ocenia, że ww. mierniki ukazywały jedynie skalę udzielonego wsparcia, prowadzonego nadzoru lub zainteresowania przez jednostki samorządu terytorialnego uzyskaniem dofinansowania, więc nie odnosiły się do sprawności realizacji zadań przez dysponenta, a na ich podstawie nie można było określić skuteczności i efektywności realizacji planów w układzie zadaniowym w odniesieniu do założonych celów. Ponadto zdaniem NIK, cel i jego miernik powinien uwzględniać stan, który dysponent środków zamierza osiągnąć wydając lub przekazując środki publiczne. Jednocześnie należy wskazać, iż kwestionowane mierniki mogłyby zostać ujęte w budżecie zadaniowym pod warunkiem, że byłyby one prezentowane w połączeniu z miernikami, które pozwalają na ocenę skuteczności działań jednostek wykonujących ww. zadania, a nie zamiast tych mierników. Wartości ww. trzech mierników były uzależnione od liczby: nieprawidłowości, złożonych skarg oraz jednostek samorządu terytorialnego, które skorzystały z dofinansowania/finansowania do zadań własnych, na co dysponent nie miał wpływu lub wpływ dysponenta był stosunkowo mało istotny.

2. Dla pięciu działań (tj. 3.1.2.2., 3.1.5.3., 3.1.7.3., 19.1.4.6., 21.5.4.3.), wybranych losowo spośród 25 objętych badaniem działań ujętych w planie wydatków w układzie zadaniowym na 2018 r. i 2019 r. zaplanowano wartość docelową siedmiu mierników (100,0% badanej próby) z uwzględnieniem przewidywanych kwot z rezerw celowych. Było to niezgodne z pkt 13 ppkt 5 załącznika nr 48 do noty budżetowej na lata 2018-2019, który stanowi, że (...) *Przez wartość docelową rozumie się wartość miernika, którą planuje się osiągnąć w roku budżetowym (bez uwzględnienia rezerw celowych), na który sporządza się WFPF lub projekt ustawy budżetowej (odpowiednio rok N dla WPF lub rok N+1 dla projektu ustawy budżetowej)*. Dotyczyło to nw. działań:

- 3.1.2.2., dla którego wartość docelowa mierników: [1] *Odsetek szkół, w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych*

---

<sup>71</sup> Dalej: MSWiA.

do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego (w%) została określona na poziomie 100% (1607/1607) na 2018 r. oraz 95,16% (1409+105)/1591) na 2019 r. z uwzględnieniem odpowiednio kwoty 44 821,0 tys. zł i 33 297,0 tys. zł z rezerwy celowej; [2] *Odsetek szkół będących beneficjentami programu w stosunku do szkół uprawnionych do korzystania z programu (w %)* określono na poziomie 10,92% (300/2 747) kolejno na lata 2018 i 2019, z uwzględnieniem rezerwy celowej kolejno w kwocie: 3 438,4 tys. zł i 2 252,9 tys. zł;

- 3.1.5.3., gdzie wartość docelową miernika: *Liczba uczniów objętych pomocą w województwie (os)* określono na poziomie 33 145 osób (na 2018 r.) oraz 27 488 osób (na 2019 r.), z uwzględnieniem kwoty rezerwy celowej odpowiednio 24 359,3 tys. zł i 14 236,9 tys. zł;
- 3.1.7.3., dla którego wartość docelową miernika: *Liczba dzieci w wieku 3-5 lat korzystających z wychowania przedszkolnego na terenie województwa (w os.)* zaplanowano na lata 2018 i 2019 na poziomie kolejno 112 241 i 113 036 osób, z uwzględnieniem rezerwy celowej odpowiednio w kwocie 157 388,3 tys. zł i 162 752,2 tys. zł;
- 19.1.4.6., gdzie wartość docelową miernika: *Długość wybudowanych (rozbudowanych), przebudowanych i wyremontowanych dróg powiatowych i gminnych (w km)* zaplanowano na poziomie 52,61 km (na 2018 r.) i 46,89 km (na 2019 r.), z uwzględnieniem na 2018 r. rezerwy celowej w kwocie 54 286,2 tys. zł (w 2019 r. środki finansowe pochodzą z funduszu celowego);
- 21.5.4.3., dla którego wartość docelową mierników: [1] *Wartość obniżenia kosztów produkcji (w zł/ha)* zaplanowano na poziomie 18 000 000 zł/228 000 ha na 2018 r. oraz 18 000 000 zł/233 000 ha na 2019 r.; [2] *Powierzchnia użytków rolnych, na której obniżono koszty gospodarowania (w ha)* zaplanowano na ww. lata na poziomie odpowiednio: 228 000 i 233 000 ha z uwzględnieniem rezerwy celowej w kwocie kolejno: 18 300,0 tys. zł i 18 000,0 tys. zł.

Ogółem na realizację ww. działań zaplanowano w ustawie budżetowej na 2018 r. środki w kwocie 1 030,6 tys. zł, a uwzględnione środki z rezerw celowych zwiększyły wartość docelową ich mierników o kwotę 302 592,8 tys. zł (o 29 360,8%). Plan wydatków na te działania, według ustawy budżetowej na 2019 r. stanowił łącznie kwotę 1 140,6 tys. zł, a uwzględnione środki z rezerw zwiększyły wartość docelową wydatków o 230 539,0 tys. zł (o 20 212,1%).

(akta kontroli tom II str. 192-193, 194-201, 230-239; tom V str. 156-186)

Dyrektorzy wydziałów merytorycznych, odpowiedzialni za planowanie wartości ww. mierników potwierdzili, że przy określaniu ich wartości docelowej uwzględniono kwoty rezerw celowych.

W odniesieniu do mierników działań: 3.1.2.2. (*Odsetek szkół będących beneficjentami programu w stosunku do szkół uprawnionych do korzystania z programu (w %)*) oraz 19.1.4.6., Dyrektor Wydziału Rozwoju Terytorialnego i Współpracy Terytorialnej wskazała, że zgodnie z pkt 12 załącznika nr 48 do noty budżetowej na lata 2018-2019 dysponent przekazując materiały planistyczne niezbędne do opracowania WFPF oraz projektu ustawy budżetowej w układzie zadaniowym, informuje Ministra Finansów o przewidywanym sposobie przypisania do zadań środków zaplanowanych do wydatkowania w ramach rezerw celowych oraz określa wpływ tych rezerw na planowane wielkości miernika określonego dla tego zadania.

W stosunku do mierników działania 21.5.4.3., Dyrektor Wydziału Infrastruktury podała m. in., że zastosowano cele i mierniki zaproponowane przez Ministra Finansów dotyczące wyłącznie dotacji celowej, która w całości pochodzi z rezerwy celowej budżetu państwa, natomiast środki zaplanowane w ustawie budżetowej na dany rok dotyczą wynagrodzeń pracowników realizujących zadania w ramach ww. działania. Dyrektor Wydziału stwierdziła/podsumowała, że *wartość docelowa miernika musi zostać zaplanowana z udziałem środków z rezerwy celowej, ponieważ w przeciwnym razie Wydział nie byłby w stanie podać docelowych wartości mierników do ustawy budżetowej na rok 2018 oraz 2019.*

Odnosząc się do wartości docelowej mierników działań 3.1.2.2., 3.1.5.3., 3.1.7.3., Dyrektor Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej poinformował m.in., że nieuwzględnienie środków z rezerw uniemożliwiłoby zaplanowanie wartości mierników według ustawy budżetowej.

(akta kontroli tom II str. 230-239)

NIK zauważa, iż przedstawiona w wyjaśnieniach argumentacja nie zmienia faktu, że wartości docelowe ww. mierników zostały zaplanowane niezgodnie z zasadami określonymi w pkt 13 ppkt 5 załącznika nr 48 do noty na lata budżetowej 2018-2019. W przekazywanym do Ministerstwa Finansów dokumencie planistycznym, tj. *Formularzu opisowym projektu części budżetowej w układzie zadaniowym*, zgodnie z wytycznymi jego wypełniania<sup>72</sup>, zamieszcza się informacje dotyczące przewidywanego sposobu przypisania do zadań środków z rezerw celowych (punkt 3), przy czym informacja o celach i miernikach dla zadania w układzie skonsolidowanym (punkt 2) jest obowiązkowa wyłącznie dla dysponentów definiujących mierniki na poziomie zadań (i nie dotyczy Wojewody). Również przywołana w wyjaśnieniach propozycja Ministra Finansów w sprawie ujednoczonych celów i mierników nie odnosi się do wartości mierników, a do algorytmu ich wyliczenia, trybu i terminu pomiaru.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Działania Wojewody podejmowane w latach 2016-2019 przyczyniły się do bardziej przejrzystej klasyfikacji zadaniowej w obszarze realizowanych podzadań i działań. Wojewoda stosował ujednoczone przez ministerstwa cele i mierniki podzadań i działań oraz uczestniczył w procesie ustalania struktury układu zadaniowego w obszarze swojej właściwości. Dla wszystkich podzadań i działań określono cele i mierniki. Wprowadzone przez Wojewodę w kolejnych latach zmiany celów, mierników oraz ich planowanych wartości były uzasadnione m.in. zmianami w prawie, realizacją przez Wojewodę nowych zadań oraz poziomem realizacji miernika w latach wcześniejszych. Wykorzystanie budżetu zadaniowego jako narzędzia do sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi ograniczał fakt, iż osiem z 19 mierników objętych badaniem i określonych przez Wojewodę (42,1%) nie służyło rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym lub nie odnosiło się do tego, na co dysponent miał wpływ, tj. nie spełniało kryteriów jakości zawartych w nocie budżetowej na lata 2018 – 2019. Ponadto, wartości docelowe siedmiu mierników (100,0% objętych badaniem) zaplanowano z uwzględnieniem przewidywanych środków z rezerw celowych, co uniemożliwiało bieżącą analizę wpływu otrzymywanych środków na stopień realizacji zadań i było niezgodne z zasadą określoną w ww. nocie.

NIK zauważa, że ww. kryteriów jakości nie spełniało również 40 z 59 mierników określonych przez Ministra Finansów.

<sup>72</sup> Publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

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

Opis stanu faktycznego

### 2.1. Zmiana limitu wydatków a zmiana wartości mierników

Tryb postępowania i obowiązki dotyczące dokonywania w trakcie roku zmian w układzie zadaniowym budżetu Wojewody zostały określone w *Procedurze dokonywania zmian w budżecie zadaniowym*. Zmiany w budżecie Wojewody w ciągu roku budżetowego były wprowadzane na podstawie decyzji Ministra Finansów oraz na wniosek wydziału merytorycznego (dysponent główny), JAZ lub Dyrektora Generalnego (dysponenta III stopnia). Wnioski o zmiany w budżecie zawierały, oprócz klasyfikacji budżetowej, dodatkową informację określającą pozycję układu zadaniowego budżetu, których wnioskowana zmiana dotyczyła, oraz informację odnoszącą się do wpływu tej zmiany na wielkość miernika, zarówno w podzadaniu jak w i działaniu.

Wojewoda zobowiązał dysponentów do składania, po każdej zmianie w układzie zadaniowym budżetu Wojewody, zaktualizowanego planu finansowego w tym układzie zadaniowym<sup>73</sup>.

W przypadku zwiększenia (na podstawie decyzji Ministra Finansów) planu wydatków o środki na realizację zadania nieobjętego wcześniej układem zadaniowym, propozycję rozszerzenia dotychczasowego układu zadaniowego o to zadanie wraz z celami i miernikami składał kierownik jednostki, dyrektor wydziału lub Dyrektor Generalny (dysponent III stopnia) i rozpoczynał pomiar mierników zgodnie z określonym algorytmem ich wyliczenia. W latach 2018-2019 (I półrocze) Wojewoda podjął decyzję rozszerzającą układ budżetu zadaniowego, m.in. w związku z przyznaniem środków z rezerwy celowej, ujętej w części 83 poz. 62<sup>74</sup> i wprowadził w ustalony układ działanie 2.5.2.4. *Pomoc socjalna udzielana cudzoziemcom oraz struktura migracyjno-azylowa*, jego cel, miernik, algorytm wyliczenia, wartość (bazową i docelową) oraz ustalił wiodącą komórkę organizacyjną odpowiedzialną za monitorowanie<sup>75</sup>.

(akta kontroli tom I str. 322-330; tom II str. 13-24)

Wydane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych decyzje dysponenta części o blokowaniu planowanych wydatków (w związku ze stwierdzonym pod koniec 2018 r. nadmiarem posiadanych środków na realizację 13 działań<sup>76</sup>, spośród objętych badaniem) nie wpłynęły na zmianę planowanych

<sup>73</sup> Według wzoru określonego w Załączniku nr 2 do Zarządzenia Nr 365/12 Wojewody Śląskiego z dnia 6 grudnia 2012 r.

<sup>74</sup> Rezerwa: Środki na realizację zadań wynikających z ustawy o Karcie Polaka.

<sup>75</sup> Minister Finansów wyraził zgodę MSWiA na wykazywanie przez wojewodów wydatków na świadczenia pieniężne dla posiadaczy Karty Polaka ubiegających się o stały pobyt w Polsce wyraził MSWiA Minister Finansów. Zarówno cel, jak i miernik działania 2.5.2.4 zostały zdefiniowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>76</sup> Działania: 2.5.2.4., 3.1.3.2., 3.1.5.3., 3.1.6.4., 13.1.2.1., 13.1.2.2., 13.1.2.6., 13.1.3.3., 13.4.1.1., 13.4.1.5., 16.1.1.2., 19.1.4.6., 19.5.1.2.

wartości mierników. Również przeniesienie do wykonania w 2019 r. wydatków niewygasających w 2018 r., w kwocie 250,0 tys. zł, nie wpłynęło na zmianę wartości miernika w działaniu 2.5.3.3. *Realizacja inwestycji na przejściach granicznych*<sup>77</sup>.

(akta kontroli tom II str. 183-186, 194-203)

Na realizację 22 podzadań objętych kontrolą NIK zaplanowano w ustawie budżetowej na 2018 r., w części 85/24 – województwo śląskie, wydatki budżetu państwa w wysokości 4 254 845,9 tys. zł, w tym 4 193 412,9 tys. zł stanowiły wydatki 25 kontrolowanych działań. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. plan wydatków po zmianach ww. podzadań/działań wynosił 5 089.618,7 tys. zł (wzrost o 834 772,8 tys. zł, tj. 19,6%), w tym 4 991 818,8 tys. zł przeznaczone na 25 działań (wzrost o 798 405,9 tys. zł, tj. 19,3%). Według ustawy budżetowej na 2019 r., na realizację ww. podzadań zaplanowano wydatki w kwocie 4 226 776,7 tys. zł, w tym 4 161 864,2 tys. zł na przedmiotowe działania. Na dzień 30 czerwca 2019 r. plan wydatków po zmianach dla ww. podzadań wynosił 4 525 829,7 tys. zł (wzrost o 299 053 tys. zł, tj. 7,1%), w tym 4 414 651,0 tys. zł dla działań (wzrost o 252 786,8 tys. zł, tj. 6,1%).

Zmiany limitu wydatków w 2018 r. dotyczyły 75 mierników podzadań (36) i działań (39) objętych kontrolą. W przypadku czterech mierników, plan wydatków nie został zmieniony w trakcie roku budżetowego. Do 30 czerwca 2019 r. uległy zmianie limity wydatków 32 mierników, spośród 35 określonych dla kontrolowanych podzadań. Plan wydatków czterech mierników nie był w 2019 r. zmieniany.

W związku ze zmianami limitu wydatków ww. podzadań/działań, w 2018 r. zaktualizowano wartości 24 mierników (tj. 32% spośród objętych badaniem, w przypadku których w trakcie roku nastąpiła zmiana limitu wydatków). Wartość 51 mierników (68%) nie została zaktualizowana, pomimo zmiany limitu wydatków. Zmiany w limitach wydatków w przypadku 46<sup>78</sup> mierników nie miały wpływu na ich zaplanowane wartości. W przypadku wartości trzech mierników działań<sup>79</sup>, brak aktualizacji wynikał z zaplanowania wartości docelowej z uwzględnieniem środków z rezerw celowych, co opisano w pkt. 1.4. niniejszego wystąpienia. Wartość dwóch mierników (podzadań: 2.4.2 i 19.5.1.) nie została zaktualizowana, pomimo zmiany limitu ich wydatków, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W związku ze zmianami limitów wydatków podzadań/działań, dokonanymi w 2019 r. (do 30 czerwca), zaktualizowano jeden miernik (3,1%). Zmiany w limitach wydatków pozostałych 31<sup>80</sup> mierników nie miały wpływu na ich zaplanowane wartości. W przypadku trzech mierników podzadań<sup>81</sup> analiza wartości przewidywanego wykonania została zaplanowana na IV kwartał 2019 r. i jeżeli jej zmiana okaże się zasadna, według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej, zostanie złożony wniosek w tej sprawie do Wojewody. Natomiast miernik jednego podzadania<sup>82</sup> nie wykazywał związku pomiędzy jego wartością a nakładami, co opisano w punkcie 1.2.2. niniejszego wystąpienia.

<sup>77</sup> Miernik działania 2.5.3.3.: *Przyrost przepustowości przejść granicznych (w os.) wraz z algorytmem jego wyliczenia* zostały określone przez Ministra Finansów. Przeniesienie do realizacji w 2019 r. wydatku dotyczącego zakupu samochodu patrolowego nie wpłynęło na wartość ww. miernika.

<sup>78</sup> W tej grupie mierników 37 (tj. 80,4%) zostało określonych/zdefiniowanych przez Ministra Finansów.

<sup>79</sup> Tj.: 3.1.2.2., 3.1.5.3., 3.1.7.3.

<sup>80</sup> W tej grupie 27 mierników (87,1%) zostało określonych/zdefiniowanych przez Ministra Finansów.

<sup>81</sup> 13.1.2., 13.4.1., 13.4.2.

<sup>82</sup> 16.1.1.

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>83</sup>, w Rb-BZ1 łącznym za okres do 30 czerwca 2019 r. nie ujęto informacji dotyczących celów i wartości mierników na poziomie działań.

(akta kontroli tom II str. 2-6, 7-51, 78-85; tom V str. 156-187)

## 2.2. Wykorzystanie informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w trakcie roku

2.2.1. Zgodnie z *Procedurą dokonywania zmian w układzie zadaniowym*, poziom realizacji celów wskazanych w budżecie zadaniowym monitorowali przy pomocy mierników dyrektorzy wydziałów Urzędu, kierownicy JAZ oraz Dyrektor Generalny Urzędu (dysponent III stopnia) i w tym zakresie, w zależności od specyfiki zadania, podejmowali decyzję o trybie (ciągłym, okresowym) i terminach (półrocznym, kwartalnym, miesięcznym) pomiaru miernika. W odniesieniu do działań objętych kontrolą dane dotyczące ich mierników monitorowano w sześciu komórkach organizacyjnych Urzędu<sup>84</sup> i w czterech JAZ<sup>85</sup>.

(akta kontroli tom I str. 322-330)

Bieżący monitoring realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym podzadań/działań objętych kontrolą prowadzono m.in. na podstawie: danych z rejestrów, własnych zbiorów danych, (sprawozdania, rozliczenia, raporty), wewnętrznych ewidencji planu wydatków i decyzji Wojewody. W związku z koniecznością sporządzania przez Wojewodę sprawozdań półrocznych i rocznych z wykonania wydatków w układzie zadaniowym<sup>86</sup>, dyrektorzy wydziałów i dysponenti środków budżetowych, na wniosek Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu, przekazywali dane w zakresie osiągniętych wartości mierników. Ponadto, dyrektorzy wydziałów merytorycznych oraz dysponenti środków budżetowych sporządzali corocznie, na dzień 30 czerwca, informację o realizacji budżetu w układzie zadaniowym w zakresie realizowanych podzadań i zadań, prezentującą m.in. opis sposobu monitorowania miernika, terminy jego pomiaru, źródło danych do wyliczenia wartości miernika, zidentyfikowane ryzyka niewykonania oraz wnioski wynikające z realizacji podzadań/działań. W toku kontroli ustalono<sup>87</sup>, że w przypadku 22 działań (tj. 88% spośród objętych badaniem) stopień wykonania wartości

<sup>83</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1793 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

<sup>84</sup> Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego monitorował mierniki działania: 2.1.5.3., 2.4.2.1.; Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców - 2.5.2.4., 16.1.1.2.; Wydział Rozwoju i Współpracy Terytorialnej - 3.1.2.2. (miernik: *Odsetek szkół będących beneficjentami programu w stosunku do szkół uprawnionych do korzystania z programu (w %)* 19.1.4.6; Wydział Rodziny i Polityki Społecznej - 3.1.2.2. (wydział wiodący w odniesieniu do miernika: *Odsetek szkół, w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego (w%)*, 3.1.7.3. (wiodący), 13.1.2.1. (wiodący), 13.1.2.2. (wiodący), 13.1.2.6. (wiodący), 13.4.1.1., 13.4.1.5., 13.4.2.4., 14.1.1.2.; Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności - 13.1.3.3.; Biuro Wojewody - 14.3.1.2.; Wydział Infrastruktury - 19.5.1.2., 21.5.4.3.

<sup>85</sup> Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach - 2.3.1.2. Kuratorium Oświaty w Katowicach - 3.1.1.2., 3.1.2.2. (miernik: *Odsetek szkół, w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego (w%)*, 3.1.3.2., 3.1.5.3., 3.1.7.3., 13.1.2.1., 13.1.2.2., 13.1.2.6. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach - 21.1.3.3.; Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Katowicach - 21.3.1.4., 21.3.2.4.

<sup>86</sup> Sprawozdania Rb-BZ1 odpowiednio na dzień 30 czerwca i 31 grudnia.

<sup>87</sup> Na podstawie: informacji o realizacji budżetu w układzie na dzień 30 czerwca 2018 r. oraz wyjaśnień dyrektorów wydziałów merytorycznych Urzędu i kierowników JAZ.

ich celów i mierników określano w terminie półrocznym, a w trzech (12%) działaniach<sup>88</sup> - w terminie kwartalnym.

(akta kontroli tom II str. 126, 128-134; tom V str. 156-234, 256-622)

2.2.2. Informacje o stopniu wykonania wydatków w układzie zadaniowym wykorzystywano w trakcie roku budżetowego przede wszystkim do zapewnienia prawidłowej gospodarki finansowej, w tym m.in. wyjaśniania przyczyn niewykorzystania dotacji w okresie sprawozdawczym, zidentyfikowania zagrożeń wykonania poszczególnych zadań, ustalenia ewentualnej nadwyżki środków przyznanych poszczególnym jst. W przypadku mierników o charakterze finansowym, przedmiotowe informacje wykorzystywano przy aktualizacji planowanych do osiągnięcia wartości mierników. Śródroczne informacje o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym wpłynęły w latach 2018-2019 (I półrocze) na dokonanie zmian w budżecie w jednym działaniu (16.1.1.2.). Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła, że przeprowadzone przez pracowników tego wydziału: półroczna analiza wydatków, analiza danych statystycznych przekazywanych przez jst i raportów MSWiA były podstawą do oszacowania sumy środków niezbędnej do całorocznego finansowania zadań realizowanych przez jst, a wynikających z tego działania. W oparciu o ww. informacje wnioskowano do Ministra Finansów o środki z rezerwy celowej budżetu państwa część 83 poz. 47<sup>89</sup>. W przypadku pozostałych podzadań/działań objętych kontrolą, śródroczne informacje o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym nie stanowiły podstawy do przeprowadzania zmian w budżecie w latach 2018-2019 (I półrocze)<sup>90</sup>. Dyrektorzy wydziałów wskazywali na inne podstawy/przyczyny dokonywania tych zmian, w tym m.in.: finansowanie realizacji podzadań i działań środkami pochodzącymi z rezerw celowych (3.1.2.2., 19.1.4., 21.5.4.), ustalanie przez MSWiA ostatecznego limitu środków przyznanych dla każdego województwa oraz wstrzymywanie przez resort rozpatrywania wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego dla posiadaczy Karty Polaka (2.5.2.4.), przyznawanie środków (przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) na podstawie wykazów zadań zgłoszonych do realizacji przez jst, tj. zniszczonych obiektów do odbudowy/remontu (2.4.2., 24.2.1.) i w oparciu o zaakceptowane listy rankingowe lokalnych projektów poprawy bezpieczeństwa (2.1.5., 2.1.5.3.). Natomiast Śląski Kurator Oświaty poinformował m.in., że poziom wykonania wydatków po I półroczu 2018 r. i 2019 r. nie wykazywał przesłanek do obniżenia kwot planu lub konieczności wnioskowania o dodatkowe środki, poza tymi, które zostały zaplanowane na realizację podzadań/działań (3.1.1., 3.1.2., 3.1.3., 3.1.5., 3.1.1.2., 3.1.3.2.).

(akta kontroli tom II str. 126-134, 194-201, 204-229)

### **2.3. Wykorzystywanie informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym po zakończeniu roku.**

2.3.1. W latach 2018-2019 (I półrocze) nie dokonywano zmian struktury planowanych wydatków według zadań, podzadań i działań na podstawie danych o stopniu wykonania wydatków i mierników budżetu w układzie zadaniowym w latach poprzednich. Wojewoda wyjaśnił m.in., że wydatki związane

<sup>88</sup> 13.4.1.1., 13.4.1.5., 21.1.3.3.

<sup>89</sup> Środki na uzupełnienie dotacji dla jst z przeznaczeniem na realizację ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych, w tym związanych z odmiejszczeniem niektórych czynności, a także na inne zadania, których koszt realizacji kalkulowany jest w ujednolicony sposób. W 2018 r. wnioskowano o kwotę 7 400,0 tys. zł, która została przyznana decyzją MF/FS3.4143.3.139.2018.MF.3126 z dnia 4 września 2018 r.. W 2019 r. wnioskowano o kwotę 5 400,0 tys. zł.

<sup>90</sup> Dotyczy podzadań: 2.1.5., 2.3.1. 2.4.2., 3.1.7, 13.1.2., 13.4.1., 13.4.2., 14.1.1., 19.1.4., 19.5.1., 21.5.4. i zgrupowanych w nich działań: 2.1.5.3., 2.4.2.1., 2.5.2.4., 3.1.2.2., 3.1.5.3., 3.1.7.3., 13.1.2.1., 13.1.2.2., 13.1.2.6., 13.4.1.1., 13.4.1.5., 13.4.2.4., 14.1.1.2, 19.1.4.6., 19.5.1.2., 21.5.4.3.

z nadzorowanymi przez wydziały merytoryczne zadaniami zostały zaplanowane w sposób racjonalny i odpowiadający ich realizacji, a zmiany planowanych wydatków dokonywane są w trakcie roku na podstawie m.in. analizy zadań, zgłaszanych wniosków przez jst, dostosowania wynikających w trakcie roku potrzeb do planowanych wydatków.

(akta kontroli tom II str. 2-126, 134-135)

W przypadku powiązanych ze sobą sześciu działań i grupujących je podzadań, osiągnięcie na koniec roku budżetowego zaplanowanej wartości sześciu mierników działań na poziomie niższym przełożyło się na jej osiągnięcie na poziomie wyższym czterech mierników podzadań<sup>91</sup>. Rozbieżności w tym zakresie wystąpiły w przypadku dwóch podzadań<sup>92</sup> i przypisanych im działań, dla których cele i mierniki określił Minister Finansów, a na ich wykonanie jednostki realizujące nie miały wpływu.

(akta kontroli tom II str. 240-241)

Określone w układzie zadaniowym cele podzadań i działań objętych kontrolą były w latach 2016-2018 osiągane. Według wyjaśnień dyrektorów wydziałów merytorycznych, nie zachodziła konieczność podejmowania/przeprowadzania szczególnych dodatkowych działań lub analiz w tym zakresie. Ponadto dyrektorzy wydziałów stwierdzili m.in., iż monitorowanie stopnia realizacji celów i mierników wskazanych w budżecie zadaniowym pozwalało na bieżącą ocenę czy cel został osiągnięty.

(akta kontroli tom II str. 126, 135-137; tom V str. 156-187)

2.3.2. Zgodnie z Zarządzeniem Wojewody w sprawie *ustalenia Polityki zarządzania ryzykiem w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach*<sup>93</sup> pracownicy Urzędu mieli obowiązek identyfikowania ryzyk dotyczących celów i zadań Urzędu, w tym ryzyk dotyczących celów zapisanych w układzie zadaniowym. W okresie objętym kontrolą nie zostały zidentyfikowane ryzyka nieosiągnięcia w terminie celów określonych w budżecie zadaniowym. Ponadto Wojewoda poinformował, że w latach 2016-2019 (I półrocze) nie otrzymał informacji o zmaterializowaniu się jakiegokolwiek ryzyka zgłoszonego do rejestru ryzyk wydziałowych lub urzędowego, a zatem *nie było potrzeby podejmowania działań następczych*.

(akta kontroli tom II str. 137-138)

W ramach działań objętych kontrolą realizowane były trzy programy rządowe: [1] *Wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020* (działanie 13.1.2.6.)<sup>94</sup>, [2] *Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019* (19.1.4.6)<sup>95</sup>; [3] *Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa* (3.1.2.2.)<sup>96</sup>. W latach 2018-2019 (I półrocze) nie wystąpiło zagrożenie ich realizacji.

(akta kontroli tom II str. 142-144, 194-199)

---

<sup>91</sup> Badaniem objęto realizację w 2018 r. zaplanowanej wartości mierników sześciu podzadań, grupujących jedno działanie umożliwiające realizację celu, tj. podzadania: 2.1.5., 2.4.2., 2.5.2., 3.1.1., 14.3.1., 19.5.1., które grupowały działania odpowiednio: 2.1.5.3., 2.4.2.1., 2.5.2.4., 3.1.1.2., 14.3.1.2., 19.5.1.2.

<sup>92</sup> Podzadanie 2.5.2 i działanie 2.5.2.4 oraz podzadanie 2.1.5. i działanie 2.1.5.3.

<sup>93</sup> Nr 497/15 z dnia 17 września 2015 r., które zostało znowelizowane 15 lutego 2019 r. Zarządzeniem Wojewody Śląskiego nr 75/2019.

<sup>94</sup> Wydział Rodziny i Polityki Społecznej.

<sup>95</sup> Wydział rozwoju i Współpracy Terytorialnej.

<sup>96</sup> Jw.

2.3.3. W sprawie wykorzystywania informacji o wykonaniu budżetu w układzie zadaniowym do podejmowania decyzji zarządczych, Wojewoda wyjaśnił m.in.: (...) *cele budżetu zadaniowego nie tyle mają wpływ na poszczególne działania zarządcze w urzędzie wojewódzkim, co określają dopuszczalne, zewnętrzne ramy działań zarządczych, które po prostu trzeba respektować. Natomiast same decyzje i działania zarządcze wynikają raczej z uwarunkowań organizacji pracy urzędu, obowiązujących przepisów i wytycznych, oczekiwań położonych wojewody i wyzwań przed jakimi urząd w danej chwili stoi.*

(akta kontroli tom II str. 126-127, 139)

W odniesieniu do wpływu sposobu realizacji celów budżetu w układzie zadaniowym na system awansów lub wysokość wynagrodzeń osób zaangażowanych w realizację poszczególnych podzadań i działań, Wojewoda wyjaśnił: *w związku z tym, że budżet zadaniowy (jego cele) są ściśle związane z wykonywaniem merytorycznych obowiązków pracowników – niewątpliwie przekłada się to na ocenę efektywności, rzetelności wykonywania zadań i jest jednym z czynników uwzględnianych przy planowanych awansach lub zmianach wysokości wynagrodzeń pracowników.* Wojewoda nie przedstawił jednak dokumentów, które wskazywałyby na wykorzystanie danych o wykonaniu budżetu zadaniowego przy podejmowaniu tego typu decyzji.

(akta kontroli tom II str. 126-127, 139)

NIK zauważa, iż wykorzystanie w decyzjach zarządczych, w tym dotyczących awansów i wynagrodzeń, danych pochodzących z monitoringu realizacji zadaniowego układu wydatków wymaga prawidłowego ustalenia mierników realizacji rzetelnie wyznaczonych celów, umożliwiających jednoznaczne określenie skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Tymczasem w prawie połowie objętych badaniem NIK mierników realizacji celów przyjętych przez Wojewodę, wymóg ten nie został spełniony.

2.3.4. W Urzędzie nie przeprowadzono systemowej ewaluacji budżetu w układzie zadaniowym w zakresie przydatności w planowaniu zadań i wydatków. Udzielający w tej sprawie wyjaśnień dyrektorzy wydziałów merytorycznych nie potwierdzili potrzeby jej przeprowadzenia. Poinformowali ponadto, że nie zostały zidentyfikowane bariery związane z wdrażaniem i realizacją układu zadaniowego.

(akta kontroli tom II str. 127, 140-141, 146-149)

## **2.4. Adresaci informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym**

2.4.1. Dane o wykonaniu budżetu zadaniowego przez jednostki podległe, nadzorowane i dotowane przez Wojewodę przekazywano do Ministerstwa Finansów. W okresie objętym kontrolą przekazano:

- sprawozdania Rb-BZ1 (za okresy półroczne i roczne) z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, w terminach zgodnych z określonymi w Załączniku Nr 3 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym;
- informacje o wykonaniu wydatków budżetowych w układzie zadaniowym (roczne) zawierające opisy wykonania zadań w części dotyczącej zmian planu wydatków z rezerw celowych oraz rezerwy ogólnej dla poszczególnych zadań oraz opisy dotyczące realizacji programów wieloletnich w układzie zadaniowym.

(akta kontroli tom II str. 153-182; tom V str. 156-234)

2.4.2. W latach 2016-2019 (I półrocze) Wojewoda nie otrzymał korespondencji z ministerstw zawierającej wnioski bądź uwagi do realizacji budżetu zadaniowego.

(akta kontroli tom II str. 146-150)

## **2.5. Kontrola efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym**

W związku z wynikającym z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych obowiązkiem sprawowania przez dysponenta części budżetowej nadzoru nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, w okresie objętym kontrolą zwracano się do JAZ i dyrektorów wydziałów Urzędu o sporządzenie stosownych informacji na dzień 30 czerwca każdego roku. W przypadku mierników niepowiązanych z planem wydatków lub celem wyjaśniano te kwestie w informacji, podając oprócz wartości miernika, terminy i źródła jego pomiaru. Wskazywano też ewentualne ryzyka jego niewykonania. W ramach tak sprawowanego nadzoru analizie poddawano wykonanie każdego miernika zaplanowanego w układzie zadaniowym na dany rok, ponieważ dla każdego określono w tym układzie wartość docelową, bez względu na jego stopień powiązania z celem lub planem wydatków. Na podstawie ww. informacji opracowywano informacje zbiorcze o realizacji budżetu w układzie zadaniowym według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r., 30 czerwca 2017 r. i 30 czerwca 2018 r.<sup>97</sup>, które zawierały informacje o planie i wykonaniu wydatków na poziomie zadań oraz informacje o wykonaniu mierników, ich monitorowaniu w szczególności do podzadań i działań. Wojewoda poinformował, iż z informacji wynikało, że zarówno pracownicy wydziałów, jak i jednostek, dokonywali oceny stopnia realizacji celów.

Informacje o kwotach planu i wykonania wydatków w szczególności do zadań, podzadań i działań oraz informacje o wykonaniu mierników w szczególności do podzadań (dotyczy okresów półrocznych) oraz do podzadań i działań (dotyczy okresów rocznych) zawierały ponadto sporządzone w latach 2016-2019 (I półrocze), sprawozdania Rb-BZ1.

(akta kontroli tom II str. 146-147, 150-152; tom V str. 256-621)

W latach 2016-2019 (I półrocze) Wydział Kontroli Urzędu nie przeprowadzał kontroli ani innych działań nadzorczych wobec podległych i nadzorowanych jednostek w zakresie efektywności i skuteczności realizacji budżetu zadaniowego. Przy konstruowaniu planów kontroli<sup>98</sup> na lata 2016-2019 uwzględniano m.in. analizę ryzyka w obszarach leżących we właściwości Wojewody, dokonywaną przez wydziały zgłaszające propozycje kontroli do planu. W wydziałowych propozycjach planów kontroli, przekazanych do Wydziału Kontroli na lata 2016-2019 nie uwzględniono kontroli dotyczących planowania i realizacji budżetu zadaniowego. Wojewoda wyjaśnił, że przedmiotowe kontrole nie zostały ujęte w planach kontroli ze względu na inne priorytetowe zadania do realizacji. Ponadto według wyjaśnień wpływ na powyższe miały również ograniczone możliwości kadrowe Wydziału Kontroli.

W okresie objętym kontrolą Zespół Audytu Wewnętrznego Urzędu nie przeprowadzał audytów obejmujących swoim zakresem zagadnień związanych z procesem planowania i realizacji wydatków w układzie zadaniowym

<sup>97</sup> Na dzień zakończenia czynności kontrolnych informacja zbiorcza, według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. była w trakcie opracowywania.

<sup>98</sup> Zasady przygotowania planu kontroli zostały określone w *Instrukcji przygotowania rocznego planu kontroli zewnętrznych oraz wewnętrznych*, stanowiącej Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Wojewody Śląskiego nr 258/14 z dnia 10 września 2014 r.

oraz efektywności i skuteczności realizacji budżetu zadaniowego. Wyniki analizy ryzyka do planów audytu na poszczególne lata nie wykazywały, by zadania związane z budżetem zadaniowym generowały wysokie ryzyko i stanowiły priorytet Wojewody.

(akta kontroli tom II str. 145-147, 151-152)

Zdaniem NIK, stwierdzone w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości dotyczące części objętych badaniem mierników, polegające na niespełnianiu standardów noty budżetowej na lata 2018-2019 w zakresie kryteriów jakości oraz zaplanowaniu wartości mierników z uwzględnieniem kwoty przewidywanych środków z rezerw celowych, wskazują na zasadność zwiększenia uwagi przy przeprowadzaniu analizy ryzyk, stanowiącej podstawę dla konstruowania planów kontroli i audytu wewnętrznego.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zaktualizowana wartość wykonania dwóch, tj. 4,3% spośród 46<sup>99</sup> objętych badaniem mierników<sup>100</sup> podzadań 2.4.2 i 19.5.1.<sup>101</sup> nie została wykazana, w Rb-BZ1 łącznym za 2018 r., w kolumnie *Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego*, pomimo dokonania w trakcie roku budżetowego zmian wartości limitu wydatków tych podzadań. I tak:

- w przypadku miernika podzadania 2.4.2, przewidywane wykonanie jego wartości na koniec roku budżetowego, w zakresie planu po zmianach określono jako *brak danych*, pomimo iż limit wydatków na realizację celu tego podzadania wzrósł w 2018 r. o 78,494,1 tys. zł; (tj. o 21 329,9%),
- wartość miernika podzadania 19.5.1, w zakresie planu po zmianach, wykazano w wysokości zaplanowanej według ustawy budżetowej, pomimo że limit wydatków tego podzadania został zmniejszony w trakcie roku ogółem o 297,1 tys. zł (tj. o 1,0%).

Ponadto, w ww. sprawozdaniu, w kolumnie *Wykonanie* nie wykazano faktycznego wykonania planowanej wartości jednego (1,3%) miernika, podzadania 2.4.2., wskazując na *brak danych* w tym zakresie.

Zgodnie z dyspozycją § 4 pkt 2 i pkt 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, w Rb-BZ1 wykazuje się dane, 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, natomiast w zakresie wykonania – w kwotach wydatków/kosztów narastająco od początku roku budżetowego do końca okresu sprawozdawczego oraz faktyczne wykonanie planowanej wartości miernika.

(akta kontroli tom II str. 49-51, 57-77, 78-85; tom V str. 156-187)

Wyjaśnień w powyższej sprawie udzielali dyrektorzy wydziałów Urzędu odpowiedzialni za przekazywanie danych do sprawozdania Rb-BZ1 w zakresie

<sup>99</sup> Tj. wszystkich mierników, na które zmiana limitu wydatków miała wpływ z próby 79 mierników.

<sup>100</sup> Miernik podzadania 2.4.2.: *Stopień wsparcia jest w realizacji zadań związanych z usuwaniem skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych (w %, w zł/zł)*. Miernik podzadania 19.5.1.: *Przeciętne obniżenie kosztów przejazdu komunikacją publiczną (w %, w zł/zł)*.

<sup>101</sup> Monitoring miernika podzadania 2.4.2. i 19.5.1. przypisano odpowiednio: Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego i Wydziałowi Infrastruktury.

wartości mierników realizowanych podzadań i działań oraz Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu:

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że przyczyną nieaktualizowania wartości miernika 2.4.2. było nieustalenie jego wartości bazowej, natomiast przyczyną niewykazania wartości jego wykonania był brak danych o wszystkich zadaniach realizowanych przez jst z zakresu usuwania klęsk żywiołowych. Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału, przedmiotowe dane są dostępne pod koniec pierwszego kwartału.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśniła, że w informacjach przekazywanych do Biura Organizacyjno-Budżetowego (sporządzającego Rb-BZ1 jednostkowe dysponenta III stopnia) oraz do Wydziału Finansów i Budżetu (sporządzającego Rb-BZ1 jednostkowe Wojewody oraz łączne dysponenta części 85/24) wykazano rozbieżne wartości w zakresie przewidywanego wykonania miernika podzadania 19.5.1. W informacji skierowanej do Biura Organizacyjno-Budżetowego pomyłkowo wykazano w tym zakresie wartość miernika na poziomie planu według ustawy budżetowej<sup>102</sup>, natomiast w informacji do Wydziału Finansów i Budżetu wykazano zaktualizowaną wartość tego miernika, zgodną z wykonaniem na koniec 2018 r.<sup>103</sup>.

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu potwierdziła, że na koniec 2018 r. w ww. sprawozdaniach Rb-BZ1 wystąpiła rozbieżność danych w zakresie wartości przewidywanego wykonania miernika podzadania 19.5.1. Ponieważ sporządzenie Rb-BZ1 łącznego odbywa się w aplikacji Trezor BZ i polega na imporcie danych ze sprawozdań jednostkowych, według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu, w zaistniałej sytuacji aplikacja *ściągnęła* dane dotyczące przewidywanego wykonania ww. miernika ze sprawozdania jednostkowego Urzędu (tj. na poziomie planu według ustawy budżetowej).

Odnosząc się do wyjaśnień w sprawie miernika podzadania 2.4.2. NIK zauważa, że brak danych dla tego miernika w zakresie planu według ustawy budżetowej nie tłumaczy braku w Rb-BZ1 wartości jego przewidywanego wykonania, ponieważ, zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, wymagane dane nie dotyczą wartości bazowej miernika, uwzględniają natomiast zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki. NIK dostrzega natomiast trudności związane z określeniem wartości wykonania tego miernika ze względu na konieczność ustalenia, jakie nakłady poniosły jst na przeciwdziałanie oraz usuwanie skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych. Jednak, w ocenie NIK, zarówno przyjęty algorytm wyliczenia tego miernika<sup>104</sup>, jak i określony w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym tryb sporządzania i korygowania Rb-BZ1, umożliwiają wyliczenie wartości tego miernika oraz jej terminowe wykazanie w tym sprawozdaniu.

W odniesieniu do wyjaśnień dotyczących miernika podzadania 19.5.1., zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, dane ujęte w łącznym sprawozdaniu dysponenta części powinny wynikać z danych wykazanych w sprawozdaniach jednostkowych. Jednak w przypadku stwierdzenia w nich nieprawidłowości, powinny one być usunięte w sposób wskazany w §10 ust. 4 tego rozporządzenia, tj. przez kierowników

---

<sup>102</sup> 55,77% (29 000 000/52 000 000).

<sup>103</sup> 50,05% (23 457 057,19/46 870 608,08).

<sup>104</sup>  $a/(a+b) \times 100\%$ , gdzie a – środki z budżetu państwa wydatkowane na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych, b) – pozostałe środki (w tym środki własne jst, kredyty, inne) wydatkowane na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych.

jednostek sporządzających sprawozdania jednostkowe przed włączeniem zawartych w nich danych do sprawozdań łącznych.

(akta kontroli tom II str. 52-58, 86-87, 88-102, 103-116)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda podejmował działania służące zapewnieniu efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Określił tryb postępowania i obowiązki kierowników komórek organizacyjnych Urzędu, jednostek podległych i nadzorowanych w zakresie dokonywania zmian w układzie zadaniowym budżetu i monitorowania wartości mierników. W przypadku wydatków ze środków określonych w ustawie budżetowej, wraz z aktualizacją planu wydatków w uzasadnionych przypadkach był aktualizowany ich plan rzeczowy, z wyjątkiem niezaktualizowania wartości przewidywanego wykonania dwóch mierników (4,3% objętych kontrolą). Śródroczne informacje sprawozdawcze o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, z jednym wyjątkiem (na 25 działań objętych badaniem) nie stanowiły podstawy do dokonania zmian w budżecie w latach 2018-2019 (I półrocze).

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieokreślenia w sprawozdaniu Rb-BZ1 łącznym za 2018 r., wartości wykonania jednego miernika, pomimo wydatkowania środków na realizację celu, który ten miernik mierzył.

Określony w art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru był przez Wojewodę wykonywany w oparciu o sporządzane corocznie przez dyrektorów wydziałów Urzędu i kierowników jednostek podległych i nadzorowanych analizy informacji o realizacji budżetu w układzie zadaniowym według stanu na dzień 30 czerwca oraz w oparciu o monitoring danych wynikających ze sporządzanych przez dysponentów sprawozdań Rb-BZ1 jednostkowych (półrocznych i rocznych) z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. Nie przeprowadzono kontroli w podległych i nadzorowanych jednostkach w zakresie efektywności i skuteczności realizacji budżetu gdyż, biorąc pod uwagę wyniki analizy ryzyka, przedmiotowe kontrole nie zostały ujęte w planach kontroli ze względu na inne priorytetowe zadania do realizacji.

Ze względu na ustalenie części z badanych mierników w taki sposób, iż nie służą one ocenie skuteczności i efektywności podejmowanych działań, nie są powiązane z wyznaczonymi celami lub są oparte o dane i zdarzenia, na które Urząd nie ma wpływu, prowadzony monitoring w tych przypadkach nie mógł dostarczać rzetelnych danych dla podejmowania decyzji zarządczych.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań w zakresie: weryfikowania wartości mierników ujmowanych w jednostkowych sprawozdaniach Rb-BZ1 oraz przeprowadzenia ponownej analizy ryzyk w obszarze planowania i realizacji wydatków w układzie zadaniowym, oraz przedstawia następujące wnioski:

#### Wnioski

1. Planowanie mierników dla podzadań 13.4.1, 16.1.1 oraz działania 13.4.2.4 w sposób odnoszący się do tego, na co dysponent części ma wpływ.
2. Planowanie mierników dla podzadań 13.4.1, 16.1.1 oraz działań 13.1.2.1, 13.4.1.1, 13.4.1.5, 13.4.2.4, 16.1.1.2 w sposób służący ocenie skuteczności lub efektywności realizacji planów w układzie zadaniowym.

3. Planowanie mierników dla podzadania 16.1.1 i działania 16.1.1.2 w sposób zapewniający powiązania pomiędzy nakładami a wartością miernika.
4. Planowanie wartości docelowej mierników działań 3.1.2.2, 3.1.5.3, 3.1.7.3, 21.5.4.3. bez uwzględnienia rezerw celowych.
5. Wykazywanie w sprawozdaniu Rb-BZ1 wartości miernika podzadania 2.4.2 w zakresie przewidywanego i faktycznego wykonania.

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania 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.

Katowice, dnia 23 października 2019 r.

**Kontroler**  
**Karolina Cichy**  
**Inspektor kontroli państwowej**

**Najwyższa Izba Kontroli**  
**Delegatura w Katowicach**

.....