



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.007.01.2019

Agata Wojtysek
Wojewoda Świętokrzyski
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
Al. IX Wieków Kielc 3, 25-520 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach (dalej: Urząd lub ŚUW), Al. IX Wieków Kielc 3, 25-520 Kielce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agata Wojtysek, Wojewoda Świętokrzyski (dalej: Wojewoda), od 9 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie wydatków w układzie zadaniowym.2. Realizacja wydatków, sprawozdawczość oraz wykorzystanie danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli i okresem objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Olejarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/64/2019 z 15 lipca 2019 r.2. Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/61/2019 z 1 lipca 2019 r.3. Kinga Komenda, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/60/2019 z 1 lipca 2019 r.

(akta kontroli str.1-7)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Budżet w układzie zadaniowym był dla Wojewody źródłem informacji o efektach wykonania budżetu państwa w części 85/26 – województwo świętokrzyskie, jednak – zdaniem NIK – nie był w pełni skutecznym narzędziem zarządzania wydatkami publicznymi i realizacją celów.

Zdaniem NIK, nie wszystkie mierniki objęte badaniem w pełni umożliwiały ocenę stopnia realizacji celów. Definiując cele i mierniki nie zawsze stosowano się do przyjętych w jednostce uregulowań wewnętrznych oraz wytycznych określonych w rozporządzeniach w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

Kwoty planowanych wydatków były powiązane z wartościami mierników. Dokładność planowania wartości mierników poprawiała się w kolejnych latach okresu objętego kontrolą. Stwierdzono dwa przypadki, których wartości mierników planowano na podobnym lub wyższym poziomie w stosunku do roku poprzedniego, pomimo niższego ich wykonania.

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

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

Zmiana limitu wydatków w trakcie roku budżetowego nie zawsze powodowała zmianę wartości mierników. Wojewoda upowszechniała informacje o efektach wykonywania budżetu w układzie zadaniowym. W okresie objętym kontrolą Wojewoda prowadziła kontrole efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Budżet w układzie zadaniowym to plan wydatków budżetowych, sporządzany w układzie funkcji, zadań, podzadań i działań wraz ze wskazaniem celów, które planuje się osiągnąć oraz mierników określających stopień realizacji tych celów. Szczegółową kontrolą objęto 25 działań w ramach 22 podzadań, 15 zadań i siedem funkcji.

Dla funkcji 2. *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny* były to działania:

2.1.5.3. *Ograniczanie przestępczości i aspołecznych zachowań* (w ramach zadania 2.1. *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości*, podzadania 2.1.5. *Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*);

2.3.1.2. *Interwencje ratowniczo-gaśnicze* (w ramach zadania 2.3. *System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności*, podzadania 2.3.1. *Funkcjonowanie systemu ratowniczego i gaśniczego*);

2.4.2.1. *Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego³ w zakresie odbudowy infrastruktury technicznej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych* (w ramach zadania 2.4. *Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, podzadania 2.4.2. *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*);

2.5.2.4. *Pomoc socjalna udzielana cudzoziemcom oraz struktura migracyjno-azyjowa* (w ramach zadania 2.5. *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP*, podzadania 2.5.2. *Realizacja polityki migracyjnej i azyjowej oraz sprawy cudzoziemców*).

Dla funkcji 3. *Edukacja, wychowanie i opieka* w ramach zadania 3.1. *Oświata i wychowanie* działania:

3.1.1.2. *Nadzór pedagogiczny* (podzadanie 3.1.1. *Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty*)

3.1.2.2. *Wsparcie dostępu do książek, podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych* (podzadanie 3.1.2. *Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne*);

3.1.3.2. *Dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli* (podzadanie 3.1.3. *Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej*);

3.1.5.3. *Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży* (podzadanie 3.1.5. *Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych*);

3.1.7.3. *Upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego* (podzadanie 3.1.7. *Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej*).

Dla funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* i w ramach zadania 13.4. *Wspieranie rodziny* działania:

³ Dalej: jst.

13.4.1.5. *Pomoc Państwa w wychowywaniu dzieci (podzadanie 13.4.1. Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi);*

13.4.2.4. *Finansowanie, monitorowanie oraz kontrola realizacji zadań w obszarze wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (podzadanie 13.4.2. Wsparcie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz piecza zastępcza nad dzieckiem).*

Dla funkcji 14. *Rynek pracy działania:*

14.1.1.2. *Nadzór nad prawidłowością realizacji zadań przez urzędy pracy (w ramach zadania 14.1. Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu, podzadania 14.1.1. System publicznych służb zatrudnienia);*

14.3.1.2. *Współpraca na rzecz wzmocnienia instytucji dialogu społecznego oraz kształtowanie form dialogu i rozwiązań w zakresie zbiorowego prawa pracy (w ramach zadania/podzadania 14.3./14.3.1. – Wsparcie rozwoju i organizowanie dialogu i partnerstwa społecznego).*

Dla funkcji 16. *Sprawy obywatelskie, zadania 16.1. Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela, podzadania 16.1.1. Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości – działanie 16.1.1.2. Finansowanie, nadzór i kontrola realizacji zadań z zakresu administracji rządowej - dowody osobiste, ewidencja ludności, rejestracja zdarzeń stanu cywilnego.*

Dla funkcji 19. *Transport i infrastruktura transportowa działania:*

19.1.4.6. *Pozostałe drogi publiczne (w ramach zadania 19.1. Transport drogowy i infrastruktura drogowa, podzadania 19.1.4. Budowa, przebudowa, utrzymanie i remonty sieci dróg publicznych);*

19.5.1.2. *Rekompensowanie strat z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym (w ramach zadania 19.5. Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu, podzadania 19.5.1. Wspieranie transportu przyjaznego środowisku).*

Dla funkcji 21. *Polityka rolna i rybacka działania:*

21.1.3.3. *Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin (w ramach zadania 21.1. Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych, podzadania 21.1.3. Ochrona roślin i nasiennictwo);*

21.3.1.4. *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, kontrola dobrostanu oraz ochrona zdrowia zwierząt (w ramach zadania 21.3. Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego, podzadania 21.3.1. Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt);*

21.3.2.4. *Kontrola warunków weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz (w ramach zadania 21.3., podzadania 21.3.2. Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania oraz transportu);*

21.5.4.3. *Dotacje na dopłaty do paliwa rolniczego (w ramach zadania 21.5. Wspieranie gospodarstw rolnych, rozwój wsi oraz żywność regionalna, tradycyjna i systemy jakości żywności, podzadania 21.5.4. Pomoc krajowa i wspólnota inna niż WPR⁴).*

⁴ Wspólna Polityka Rolna.

1. Planowanie budżetu zadaniowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Ministerstwo Finansów (dalej: MF), we współpracy z dysponentami części budżetowych, ustalało strukturę układu zadaniowego. W ramach tej współpracy Minister Finansów, pismem z 18 sierpnia 2015 r., zwrócił się do dysponentów części budżetowych o sugestie i propozycje dotyczące pożądaných zmian w poszczególnych obszarach systemu budżetowania zadaniowego oraz zasad konstrukcyjnych struktury układu zadaniowego, a także o opinie służące podnoszeniu efektywności i skuteczności planowania w układzie zadaniowym. Wojewoda w odpowiedzi wyraziła opinie w powyższym zakresie (m.in. iż decyzje dotyczące podziału środków z rezerw celowych powinny zawierać informację na temat sposobu ich ujęcia w układzie zadaniowym) i zgłosiła propozycje zmian do *Katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań budżetowych* na 2016 r. Żadna z dwóch propozycji zmian dotyczących działań 12.5.3.1. *Planowanie i koordynacja zarządzania ryzykiem powodziowym* i 21.5.3.2. *Konkurencyjność wszystkich sektorów rolnictwa i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych* nie została uwzględniona.

Pismem z 23 grudnia 2015 r. MF zwróciło się do dysponentów części budżetowych o zaakceptowanie istniejącej struktury układu zadaniowego lub o propozycje zmian tej struktury na rok 2017. Wojewoda zgłosiła propozycję nadania atrybutu „W” dla działania 21.5.3.2., która nie została uwzględniona. Pismem z 11 marca 2016 r. MF przekazało zmieniony projekt struktury układu zadaniowego⁵. Wojewoda nie wniosła uwag do tego projektu.

Pismem z 16 czerwca 2016 r. MF przekazało do ŚUW projekt wskazówek dotyczących klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na rok 2017 oraz kluczy przejścia, umożliwiających powiązanie struktury układu zadaniowego określonej w załączniku nr 45 do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017⁶, ze strukturą katalogów na lata 2014-2016 na poziomie działań, z prośbą o ich analizę i ewentualne propozycje zmian. Wojewoda zaproponowała zamieszczenie we wskazówkach zasad klasyfikowania w układzie zadaniowym wydatków wynikających z przyznanych odszkodowań, ugód i rent z tytułu uszczerbku na zdrowiu. Propozycja nie została uwzględniona. W ogólnych wskazówkach dotyczących klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na 2017 r. wskazano jedynie, że *wydatki dotyczące odszkodowań, ugód i rent powinny być przypisane do właściwego działania, w związku z realizacją którego powstały*⁷.

Pismem z 20 lutego 2017 r. MF poinformowało ŚUW o przyjętym założeniu utrzymania struktury układu zadaniowego określonej w powyższym rozporządzeniu i zmodyfikowaniu jej na rok 2018 jedynie w zakresie wynikającym ze zmian w obowiązujących przepisach prawa. Wojewoda nie wniosła uwag do *Katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań*, jednak z powodu wątpliwości w zakresie klucza przejścia opracowanego w związku z likwidacją w 2018 r. funkcji 5 *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa*, zwrócił się o wskazanie działań, w których klasyfikowane będą dotacje celowe na zadania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości oraz wydatki na wykonanie operatów szacunkowych w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych. MF nie udzieliło odpowiedzi w tym zakresie.

⁵ Zmiany miały charakter głównie aktualizujący i doprecyzowujący.

⁶ Dz. U. poz. 735, uchylony 8 lutego 2017 r.

⁷ Wskazówka w tym brzmieniu zamieszczona była w projekcie wskazówek dotyczących klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na rok 2017.

W ramach prac nad aktualizacją struktur układu zadaniowego na rok 2019 i 2020, ŚUW przekazał do MF propozycje modyfikacji istniejącej struktury wraz z indykatywnymi kluczami przejścia, umożliwiającymi powiązanie ze strukturą katalogu na 2018 r.

W latach 2016-2019, w trakcie realizacji budżetu, w celu jednolitego ujęcia w planie wydatków w układzie zadaniowym środków przeznaczonych na realizację określonych zadań publicznych (w tym środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa), Ministerstwa Edukacji Narodowej, Finansów, Sprawiedliwości oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazywały wojewodom wytyczne określające sposób klasyfikowania tych wydatków w układzie zadaniowym. Część tych informacji wojewodowie otrzymali w związku z wnioskami o wyrażenie zgody na ujmowanie określonych wydatków we wskazanych przez nich pozycjach układu zadaniowego. Wojewoda skierowała do MF cztery takie wnioski (np. na wykazywanie w działaniu 12.5.3.1. wydatków na wykonanie opracowania analityczno-koncepcyjnego pozwalającego na ocenę ryzyka powodziowego na obszarze górnej Wisły). Wszystkie zgłoszone propozycje zostały zaakceptowane przez MF.

(akta kontroli str. 441-738, 1028)

W latach 2016-2019 występowały przypadki zastosowania tej samej nazwy podziałki klasyfikacyjnej na różnych poziomach klasyfikacji zadaniowej (np. *Wsparcie i promocja turystyki* dla zadania 6.4. i podzadania 6.4.1. lub *Nadzór i kontrola w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii* dla podzadania 7.3.1. i działania 7.3.1.1.). Koordynator ds. budżetu zadaniowego w Wydziale Finansów i Budżetu ŚUW (dalej: WFiB) wyjaśniła: *Katalog funkcji, zadań, podzadań i działań co roku opracowuje MF przy współpracy z dysponentami części budżetowych i to Ministerstwo ma decydujący, ostateczny wpływ na określenie struktury klasyfikacji zadaniowej obowiązującej w danym roku budżetowym.*

(akta kontroli str. 387-392, 415-419)

Zmiany w klasyfikacji zadaniowej, polegające na nadaniu atrybutu „W” pozycji klasyfikacyjnej, związane były z realizacją przez wojewodów nowych zadań polegających np. na wydawaniu aktów prawa miejscowego ustanawiającego strefy ochronne ujęć wody (działanie 12.5.1.1. *Planowanie i koordynacja w gospodarowaniu wodami*), na zapewnieniu obsługi techniczno-administracyjnej wojewódzkiej rady konsultacyjnej ds. działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych (działanie 13.3.1.4. *Honorowanie kombatantów i ofiar represji oraz utrwalanie pamięci o nich*). W związku ze zmianą prawa (tj. wejściem w życie ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”⁸) wprowadzono do układu klasyfikacji zadaniowej nowe działanie 13.4.1.6. *Wsparcie kobiet w ciąży i rodzin w zakresie dostępu do instrumentów polityki na rzecz rodziny.*

(akta kontroli str. 393-403)

1.2. Zarządzeniem Nr 116/2015 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia Procedury monitorowania realizacji budżetu Wojewody Świętokrzyskiego w układzie zadaniowym⁹ (dalej: *Procedury*) komórki organizacyjne Urzędu oraz jednostki podległe Wojewodzie zobowiązane zostały do stosowania standardów i wytycznych odnoszących się do definiowania celów i mierników budżetu w układzie zadaniowym określonych w rozporządzeniu w sprawie

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 473.

⁹ Zmienionym zarządzeniem Nr 8/2017 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 18 stycznia 2017 r.

szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Ponadto w zarządzeniu tym określono ogólne zasady tworzenia celów i mierników.

(akta kontroli str. 106-126)

Ministerstwo Sprawiedliwości pismem z 26 listopada 2015 r. poinformowało wojewodów o przyjętym, w pierwszym roku funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, celu i mierniku działania 18.7.2.8. *Nieodpłatna pomoc prawna oraz edukacja prawna.*

Pismem z 22 stycznia 2016 r. MF przekazało do wojewodów opinię o kompletności i zgodności proponowanych przez nich celów i mierników z ww. standardami i wytycznymi w zakresie funkcji 2, 3, 5, 9, 14, 19 i 21 oraz propozycję ujednoczonej listy celów i mierników podzadań i działań w tych funkcjach. W piśmie tym zawarto również wskazówki pozwalające na uniknięcie najczęstszych niezgodności i niespójności zidentyfikowanych w toku analizy propozycji celów i mierników.

W latach 2016-2017 Ministerstwo Edukacji Narodowej informowało wojewodów o obowiązku zastosowania, w celu jednolitego ujęcia w planie wydatków budżetu w układzie zadaniowym środków pochodzących z rezerw celowych, zaproponowanych przez niego celów i mierników działań 3.1.2.2., 3.1.7.4. *Profilaktyka problemów dzieci i młodzieży w środowisku szkolnym i lokalnym*, 3.1.7.5. *Wsparcie działań wychowawczych i profilaktycznych na rzecz bezpieczeństwa i tworzenia przyjaznego środowiska w szkołach*, 3.1.7.6. *Realizacja działań edukacyjnych, w tym wychowawczych, opiekuńczych, terapeutycznych i resocjalizacyjnych wobec dzieci i młodzieży zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym.*

W piśmie z 4 stycznia 2017 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformowało dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich o przedłożeniu Ministrowi Finansów propozycji celów i mierników działania 2.5.2.4. w zakresie wydatków związanych z wypłatą świadczeń pieniężnych dla posiadaczy Karty Polaka osiedlających się w Polsce.

Wojewoda uwzględniła powyższe wytyczne.

(akta kontroli str. 683-684, 693-696, 711-712, 715-717, 739-753)

Komórki organizacyjne ŚUW oraz jednostki podległe Wojewodzie corocznie przedstawiały do WFIB propozycje celów i mierników podzadań i działań wraz z algorytmami wyliczenia mierników, źródłami danych do wyliczenia ich wartości, terminami ich pomiaru oraz uzasadnieniami ich wyboru, za wyjątkiem przypadków opisanych poniżej. Analiza zestawienia propozycji celów i mierników na 2019 r. w zakresie wybranych działań i podzadań wymienionych na drugiej i trzeciej stronie wystąpienia pokontrolnego wykazała, że:

- w podzadaniu 2.3.1. nie podano źródła danych do wyliczenia wartości miernika *Stosunek liczby ratowników wodnych do ogólnej liczby kąpielisk i miejsc wyznaczonych do kąpiel.* Jako źródło ww. danych wymieniono *Ilość akwenów na terenie województwa, na których organizowane będą kąpieliska.* Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: WBiZK) wyjaśnił, że źródłem danych do wyliczenia wartości ww. miernika były informacje od podmiotów, z którymi w danym roku budżetowym Wojewoda podpisała umowę na realizację zadań z zakresu ratownictwa wodnego. Dyrektor nie podał przyczyn niewskazania właściwego źródła danych, natomiast zapewnił, że zostaną dokonane stosowne zmiany;
- w podzadaniu 3.1.7. nie wskazano źródła jednej ze składowych potrzebnych do wyliczenia miernika, tj. nie podano, że informacja o liczbie dzieci w wieku 3-5 lat

na terenie województwa pochodzi z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Świętokrzyski Kurator Oświaty wyjaśnił, że *omyłkowo nie doprecyzowano źródła pochodzenia danych*. W trakcie kontroli zwrócił się do WFiB o dokonanie w tym zakresie korekty formularza BZCM¹⁰ na 2019 r.;

- dla miernika *Średniomiesięczna liczba wypłaconych świadczeń w ramach systemu świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego*, określonego dla działania 13.4.1.1., nie podano algorytmu jego wyliczenia.

Zgodnie ze *Szczegółowymi wytycznymi do wypełniania formularza BZCM "Zestawienie propozycji celów i mierników"*, określonymi w załączniku nr 48 do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej¹¹, *algorytm powinien odzwierciedlać, optymalnie w formie wzoru matematycznego, sposób obliczenia wartości miernika. Algorytm nie powinien stanowić powtórzenia nazwy miernika. Algorytm powinien definiować wszystkie parametry niezbędne do jego wyliczenia.*

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia (dalej: WPSiZ) wyjaśniła, że sposób wyliczenia miernika zdefiniowany jako *Średniomiesięczna liczba wypłaconych świadczeń w ramach systemu świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego i zasiłków dla opiekuna* jest oczywisty i nie wymaga doprecyzowania. Dyrektor, w swych wyjaśnieniach, podała algorytm wyliczenia ww. miernika: $(A+B+C)/12$, gdzie A to liczba wypłaconych świadczeń ze świadczeń rodzinnych, B – liczba wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, C – liczba wypłaconych zasiłków dla opiekuna;

- dla mierników: *Liczba zrealizowanych projektów na rzecz poprawy obsługi obywateli państw trzecich, Liczba osób objętych projektami, Liczba powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności objętych w danym roku kontrolą WPSiZ w stosunku do wszystkich powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności w województwie świętokrzyskim oraz Liczba wypłaconych świadczeń wychowawczych*, zdefiniowanych odpowiednio dla: podzadania 2.5.2. i działania 2.5.2.4. oraz działań 13.1.2.1., 13.1.3.3. i 13.1.4.5. z powodu niedopatrzenia nie podano uzasadnienia ich wyboru;
- uzasadnieniem wyboru miernika *Stosunek liczby kontroli do liczby jednostek samorządu gminnego realizujących zadania zlecone (sprawy obywatelskie)* określonego dla działania 16.1.1.2. było uzasadnienie innego miernika (*Liczba spraw zrealizowanych w urzędach gmin z zakresu spraw obywatelskich*) przyjętego dla tego działania. Z-ca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (dalej: WSOiC) wyjaśnił, że uzasadnienie nie zostało właściwie dobrane i w związku z tym zostanie skorygowane;
- uzasadnieniem wyboru mierników dla podzadań 13.1.3., 13.4.1. i 13.4.2. oraz działań 13.1.3.3., 13.4.1.1., 13.4.2.4. było *miernik umożliwia określenie liczby ...* (np. liczby związanych adopcji w danym roku). Zdaniem NIK, nie stanowiło to uzasadnienia wyboru miernika. Dyrektor WPSiZ wyjaśniła: *Uzasadnienia mierników nie były szczegółowo doprecyzowane, gdyż mierniki bezpośrednio odzwierciedlały realizację zadania w obszarze polityki społecznej.*
- dla niektórych mierników ujednoczonych dla urzędów wojewódzkich lub ustalonych przez ministerstwa resortowe lub stosowanych w latach poprzednich nie podawano corocznie uzasadnień ich wyboru. Z wyjaśnień pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. budżetu zadaniowego wynika, że

¹⁰ Tj. Zestawienia propozycji aktualizacji celów i mierników.

¹¹ Dz. U. poz. 1154, uchylony 31 stycznia 2019 r.

w powyższych przypadkach akceptowane było niewskazywanie w formularzu BZCM uzasadnienia wyboru mierników. W latach 2016-2019 Wojewoda nie została zobligowana do skorygowania i uzupełnienia danych zawartych w formularzach.

(akta kontroli str. 15-46, 105, 754-803, 829, 1009-1019, 1028)

Większość mierników i celów podzadań i działań w funkcjach 2, 3, 14, 19 i 21 była ujednoczona dla urzędów wojewódzkich. Analiza zestawienia propozycji celów i mierników na 2019 r. w zakresie wybranych działań i podzadań, o których mowa na drugiej i trzeciej stronie wystąpienia pokontrolnego wykazała, że:

- dysponent części 85/26 określił cele i mierniki działań: 2.1.5.3, 2.4.2.1., 2.5.2.4. (w ramach tego działania zdefiniowano dodatkowy cel *Poprawa obsługi obywateli państw trzecich*), 13.1.2.1., 13.1.2.2., 13.1.2.6., 13.1.3.3., 13.4.1.1., 13.4.1.5., 13.4.2.4., 16.1.1.2., 19.1.4.6. i 21.3.2.4. oraz podzadań: 2.4.2. (w ramach tego podzadania określono dodatkowy cel *Zapewnienie prawidłowej realizacji zadań dotyczących usuwania skutków klęsk żywiołowych*), 2.5.2 (w ramach tego podzadania zdefiniowano dodatkowy cel *Poprawa obsługi obywateli państw trzecich*), 13.1.2., 13.1.3., 13.4.1., 16.1.1. i 19.1.4. (w ramach tego podzadania zdefiniowano dodatkowy cel *Zapewnienie prawidłowego stanu sieci dróg wojewódzkich*);
- nie wszystkie cele zdefiniowane przez dysponenta części 85/26 w budżecie w układzie zadaniowym, realizowanym w 2019 r., były zhierarchizowane. W wybranej próbie hierarchicznego układu celów nie stosowano dla:
 - podzadania 2.4.2. (cel: *Wsparcie jst w usuwaniu skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych*) i działania 2.4.2.1 (cel: *Minimalizacja skutków klęsk żywiołowych*). Minimalizacja skutków klęsk żywiołowych jest możliwa dzięki wsparciu finansowemu jst w usuwaniu tych skutków. Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Rozwoju (dalej: WliR) wyjaśnił, że dla działania 2.4.2.1. określono cel „Minimalizacja skutków klęsk żywiołowych” z uwagi na fakt, iż środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa pozwalają jednostkom terytorialnym zminimalizować skutki niekorzystnych zjawisk atmosferycznych poprzez remont bądź odbudowę zniszczonej infrastruktury komunalnej;
 - podzadania 2.1.5. (cel: *Zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom*) i działania 2.1.5.3. (cel: *Ograniczenie przestępczości i aspołecznych zachowań na terenie województwa świętokrzyskiego*). To zapobieganie przestępczości służy jej ograniczeniu, a nie odwrotnie. Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że na etapie definiowania celu dla działania 2.1.5.3., jego treść została zaczerpnięta bezpośrednio z nazwy *Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”*. Dyrektor dodał również, że analizując definicje pojęć: „zapobieganie przestępczości” i „ograniczanie przestępczości” użytych w nazwach celów (...), w WBiZK zostaną podjęte stosowne prace redakcyjne. Wyjaśnienia Dyrektora wskazują, że cel dopisano do zadania na końcowym etapie prac nad budżetem w układzie zadaniowym podczas, gdy powinno się od tego zacząć budowę struktury ww. budżetu (najpierw powinno się wyznaczyć cele, a dopiero później mierniki ich realizacji);
 - podzadania 2.5.2. i działania 2.5.2.4 (dla podzadania i działania treść celu *Poprawa obsługi obywateli państwa trzecich* i miernik *Liczba zrealizowanych projektów na rzecz poprawy obsługi obywateli państw trzecich* były tożsame). Zastępca Dyrektora WSOiC wyjaśnił, że w ramach każdego z projektów występują odrębne poddziałania różniące się zarówno

charakterem, jak i terminem realizacji, zatem trudny byłby wybór innego miernika, który pogodziłby wszystkie działania. (...) wyłącznie tak sformułowany miernik pozwala na określenie stopnia realizacji działania. Zdaniem NIK, Zastępca Dyrektora WSOiC przyznał, że nie mamy do czynienia z pojedynczym działaniem, tylko z szeregiem różnych działań. Wskazuje to na nieprzejrzysty charakter układu zadaniowego, w którym nie zdefiniowano, czym ma być działanie;

- podzadania 19.1.4. i działania 19.1.4.6. (dla podzadania i działania zdefiniowano jednakowo brzmiący cel *Zapewnienie prawidłowego stanu sieci dróg wojewódzkich* i miernik *Długość utrzymanych w danym roku dróg wojewódzkich względem całkowitej długości sieci dróg wojewódzkich w województwie świętokrzyskim*).

Wydziały Infrastruktury i Rozwoju oraz Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców uznały – jak wynika z wyjaśnień zastępców dyrektorów tych komórek organizacyjnych – że zastosowanie jednolitych celów i mierników na poziomie podzadań i działań jest dopuszczalne ze względu na to, że MF w ujednoczonej liście celów i mierników podzadań i działań budżetowych stosowało na ww. poziomach klasyfikacji zadaniowej jednakowe cele i mierniki (np. dla podzadania 21.4.1. i działania 21.4.1.3.).

Zgodnie ze *Szczegółowym sposobem opracowania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej*, stanowiącym załącznik nr 48 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, cele na poziomie podzadań i działań stanowią uszczegółowienie celów określanych na wyższych poziomach układu zadaniowego (ust. 13).

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 i 3 *Procedury*, cele powinny być istotne i spójne. *Istotność celów powinna wiązać się na poziomie podzadań i działań z przyczynianiem się do realizacji celu nadrzędnego, tj. celu zadania/podzadania, do którego przypisane jest dane podzadanie/działanie. Cele powinny zapewniać wzajemną zgodność celów w ramach hierarchii struktury budżetu zadaniowego. Każdy z celów sformułowanych dla podzadań/działań powinien być zgodny z celem nadrzędnym, tj. z celem zadania/podzadania, które te podzadania/działania współrealizują. Cele umieszczone w zadaniowym planie wydatków, w poszczególnych zadaniach, podzadaniach i działaniach powinny być sformułowane w taki sposób, aby wzajemnie nie powielały się nazwą, treścią oraz kierunkiem interwencji.*

- na poziomie działań stosowano głównie mierniki produktu. Zdaniem NIK, nie wszystkie mierniki określone przez dysponenta części 85/26 były ściśle powiązane z celami, do których się odnosiły, i w związku z tym tylko częściowo pozwalały na ocenę skuteczności ich realizacji. Np. na podstawie miernika *Liczba zrealizowanych projektów na rzecz poprawy obsługi obywateli państw trzecich* nie można ocenić, czy poprawiała się obsługa obywateli państw trzecich (działanie 2.5.2.4.).

(akta kontroli str. 15-46, 106-128, 405-409, 1011-1019, 1028, 1037-1043)

Wojewoda corocznie przekazywała do zaopiniowania MF propozycje celów i mierników dla zadań realizowanych w części 85/26 – województwo świętokrzyskie.

WFiB przekazywał komórkom/jednostkom realizującym zadania otrzymane od MF i ministerstw resortowych wytyczne odnoszące się do definiowania celów i mierników budżetu w układzie zadaniowym oraz sprawdzał ich realizację.

(akta kontroli str. 411-414, 754-803, 1028)

W przypadku realizacji tych samych podzadań (2.5.2. Realizacja polityki migracyjnej i azylowej oraz sprawy cudzoziemców, 7.1.3. Prowadzenie spraw w zakresie lokalizacji inwestycji, gospodarki nieruchomościami i zagospodarowania przestrzennego, 7.1.4. Nadzór budowlany i administracja architektoniczno-budowlana) oraz działań (2.5.2.4. Pomoc socjalna udzielana cudzoziemcom oraz struktura migracyjno-azylowa, 7.1.3.1. Prowadzenie spraw w zakresie lokalizacji inwestycji, gospodarki nieruchomościami i zagospodarowania przestrzennego, 7.1.4.3. Orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego) przez różne komórki/jednostki podległe realizowano jednolite cele i mierniki.

(akta kontroli str. 414)

Wojewoda nie wprowadziła w jednostkach podległych obowiązkowi, ani nie zalecała przeprowadzania konsultacji z interesariuszami odnośnie celów i mierników budżetu w układzie zadaniowym, a także planowanych wartości mierników na poszczególne lata. Wojewoda wyjaśniła: *Konsultacje były prowadzone jedynie wśród pracowników merytorycznych Urzędu i jednostek podległych, którzy mają wymierny wpływ na cele i kształt mierników. W większości przypadków planowane wartości mierników pochodzą z dokumentacji wewnętrznych, sprawozdań składanych przez osoby upoważnione (np. ośrodki pomocy społecznej), danych wynikających z przedkładanych rozliczeń lub danych którymi dysponują komórki merytoryczne. Służby merytoryczne Wojewody współpracowały z różnymi podmiotami w trakcie planowania i realizacji budżetu w układzie zadaniowym w zakresie pozyskiwania danych do wyliczenia wartości mierników np. Kuratorium Oświaty w Kielcach z Okręgową Komisją Egzaminacyjną, WliR z jst.*

(akta kontroli str. 832, 833, 850-859)

Wojewoda nie podejmowała działań, aby budżet w układzie zadaniowym uzyskał cechy budżetu obywatelskiego, wspierającego dialog i debatę społeczną wokół sposobu i spodziewanych efektów finansowania realizacji zadań publicznych. Zdaniem Wojewody budżet w układzie zadaniowym uzyskałby cechy budżetu obywatelskiego, gdyby w stosowanie tego budżetu zaangażowane były jst. *Niestety – jak wyjaśniła Wojewoda – proces wdrażania budżetu zadaniowego nie jest obligatoryjny dla tych podmiotów. (...), zasadne wydaje się, aby informacje o planowanych zadaniach i efektach ich realizacji były wykorzystywane nie tylko przez administrację publiczną na poziomie wojewodów, czy na poziomie centralnym, ale również przez całe społeczeństwo i instytucje będące reprezentacją tego społeczeństwa. To na tym poziomie byłoby widać bezpośrednie efekty wydatkowania środków publicznych. Z wyjaśnień Wojewody wynika również, że wiele zadań realizowanych przez komórki organizacyjne Urzędu i jednostki podległe, ze względu na swoją specyfikę (np. nadzór i kontrola w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii), nie mogą być przedmiotem debaty społecznej wokół sposobu i spodziewanych efektów finansowania realizacji zadań publicznych.*

(akta kontroli str. 974-977)

Z analiz prowadzonych w Urzędzie nie wynika, żeby w budżecie zadaniowym brakowało istotnych mierników ze względu na niedostosowanie statystyki publicznej do potrzeb.

(akta kontroli str. 833)

ŚUW i jednostki podległe Wojewodzie nie tworzyły dla realizacji celów zarządczych dodatkowych poziomów układu zadaniowego (tj. poniżej poziomu działań).

(akta kontroli str. 833)

Z wyjaśnień Wojewody wynika, że w określaniu planowanych wartości mierników (oraz ich zmian w trakcie roku) dla realizowanych podzadań oraz działań udział brali pracownicy jednostek podległych oraz ŚUW. Wydatki ujmowane były w odpowiedniej podziale klasyfikacji zadaniowej. W odniesieniu do podmiotów dotowanych budżet był planowany i realizowany jednocześnie w ujęciu tradycyjnej jak i zadaniowej klasyfikacji budżetowej. Pracownicy ŚUW pozyskiwali od podmiotów dotowanych informacje w zakresie planowanych i wykonanych wartości mierników.

Wartości mierników w budżecie Wojewody powiązane były z wydatkami komórek organizacyjnych, jednostek podległych i dotowanych.

(akta kontroli str. 830-831, 834-837)

1.3. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Oddziału ds. Koordynacji Planowania Budżetowego ŚUW, *planowanie wydatków ujętych w części budżetowej odbywa się w oparciu o przyznane wstępne limity wydatków oraz założenia określone w piśmie Ministra Finansów przekazującym wstępne kwoty wydatków jak również zasady i wytyczne do opracowania projektu budżetu, ujęte w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Po otrzymaniu limitów następuje szczegółowa analiza i rozdzielenie otrzymanego limitu wydatków dla części 85/26 – województwo świętokrzyskie na poszczególne działy obowiązującej tradycyjnej klasyfikacji budżetowej zgodnie z zasadami gospodarności i racjonalności wydatkowania środków budżetu państwa, z uwzględnieniem potrzeb oraz konieczności sfinansowania z budżetu Wojewody wszystkich planowanych i niezbędnych zadań z uwzględnieniem kwot wydatków określonych w pismach Ministra Finansów i ministerstw resortowych przekazujących limity na poszczególne zadania. Podziału kwot na działania w ramach działu dokonują przypisane do niego Wydziały/Jednostki, zgodnie z przyjętą przez nich metodologią. Alokacja środków na poszczególne zadania, podzadania, działania dokonywana jest przez służby merytoryczne Wojewody, a w zakresie wydatków dysponenta III stopnia, tj. ŚUW podziału dokonuje Wydział Finansów i Budżetu na podstawie informacji złożonych przez wydziały merytoryczne oraz danych ujętych zadaniowo w ewidencji finansowo-księgowej oraz na podstawie opracowanych wytycznych dotyczących klasyfikowania zadaniowo wydatków ŚUW.*

(akta kontroli str. 8-9)

Zmiany planowanych wartości mierników w kolejnych latach wiązały się z odpowiednimi zmianami wydatków w odpowiednich podziałkach klasyfikacji zadaniowej. Np. w latach 2016-2018 dla działań:

- 3.1.2.2. plan wydatków po zmianach wynosił: 9,5 mln zł, 15,9 mln zł i 12,8 mln zł, a liczby szkół podstawowych i gimnazjów (publicznych i niepublicznych), w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, stanowiąca składową do wyliczenia miernika odpowiednio: 828, 844 i 655 (szkół);
- 13.1.2.1. plan wydatków po zmianach wynosił: 132,2 mln zł, 129,4 mln zł i 123,7 mln zł, a mierniki *Liczba wypłaconych dodatków energetycznych* odpowiednio: 31 500; 28 100 i 24 500, natomiast *Liczba osób, którym przyznano decyzją zasiłek stały, okresowy bądź celowy* – 27 200; 24 454 i 23 000;
- 21.3.2.4. plan po zmianach wynosił: 16,2 mln zł, 15,5 mln zł i 17,6 mln zł, a liczba czynności inspekcyjnych odpowiednio: 16,5 mln, 15,3 mln i 15,8 mln.

Do wyjątków należy zaliczyć mierniki niepowiązane bezpośrednio z wydatkami, np. *Stosunek liczby osób, które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu maturalnego lub zawodowego do ogólnej liczby osób przystępujących do tych egzaminów (3.1.2.)*, *Liczba orzeczeń o zaliczeniu do osób niepełnosprawnych w stosunku do wszystkich wydanych orzeczeń (13.1.3.)*.

(akta kontroli str. 47-102, 1028)

Zgodnie z Wieloletnimi Planami Finansowymi Państwa¹² (dalej: WPPF), wydatki w układzie zadaniowym planowano w roku t-1 na rok budżetowy (t) i dwa kolejne lata (t+1 i t+2). Wartości mierników planowano jedynie na rok budżetowy (t), stosownie do zapisów aktualnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektów ustawy budżetowej. W związku z powyższym zmiany wartości mierników dotyczyły bieżącego roku budżetowego.

(akta kontroli str. 1020-1028)

W latach 2016-2019 (I półrocze) na 25 działań objętych kontrolą, dla których ustanowiono 43 mierniki dokonano zmian wartości: 13 mierników w 9 działaniach w 2016 r., 6 mierników w 4 działaniach w 2017 r., 14 mierników w 9 działaniach w 2018 r. i 2 mierników w 1 działaniu w I półroczu 2019 r.

Zmiany wartości mierników były odpowiednio uzasadnione (za wyjątkiem zmian wartości jednego z mierników w 3.1.7.3.), np.:

- 13.1.2.1. – liczbę wypłaconych dodatków energetycznych zmniejszono z 31 500 na 28 185 w 2016 r., z 28 100 na 24 100 w 2017 r., gdyż nie wszystkie gminy, które wniosowały o przyznanie dotacji celowej, dokonały wypłat dodatku;
- 19.5.1.2. – w 2016 r. spadła liczba sprzedanych biletów ulgowych podlegających refundacji i tym samym zmniejszyła średniomiesięczna liczba przejazdów objętych refundacją;
- 19.1.4.6. – w 2016 r. i 2017 r. zwiększyła się długość wybudowanych/wyremontowanych dróg w związku m.in. z uzyskanymi oszczędnościami przetargowymi;
- 16.1.1.2. – zwiększyła liczba zrealizowanych w urzędach gmin spraw obywatelskich z 600 tys. na 900 tys. oraz liczba kontroli jst z 13 na 16 w związku z tym, że w 2016 r. poszerzono katalog zadań realizowanych przez gminy; w 2018 r. ww. liczbę spraw zmniejszono z 950 tys. do 850 tys. w związku ze spadkiem liczby zadań realizowanych przez gminy w stosunku do prognozy opartej na danych z roku 2017;
- 3.1.3.2. – liczbę nauczycieli korzystających z doskonalenia zawodowego zmniejszono w 2016 r. z 1200 na 785 w związku z brakiem oferentów na realizację jednego z bloków tematycznych.

(akta kontroli str. 47-102, 1028)

W przypadku działania 3.1.7.3., gdzie miernikiem była liczba dzieci w wieku 3-5 lat korzystająca z edukacji przedszkolnej, w 2016 r. liczbę dzieci zmniejszono z 28 313 do 25 900 osób, a w 2018 r. zwiększono z 26 085 do 26 550 osób podając w uzasadnieniu odpowiednio *mniej/mięjsza liczba dzieci korzystających z opieki przedszkolnej niż planowano*. Zdaniem NIK nie może to być uzasadnieniem zmiany wartości miernika.

Świętokrzyski Kurator Oświaty wyjaśnił, że *stwierdzono jedynie fakt, że zwiększyła/zmniejszyła się liczba dzieci w stosunku do wielkości planowanej*,

¹² Tj. Zestawieniami planowanych/prognozowanych wydatków budżetowych w układzie funkcji i zadań na rok budżetowy i trzy kolejne lata.

natomiast nie zostało podane uzasadnienie, z czego wynikała ta rozbieżność. Jednocześnie zobowiązał się do bardziej wnikliwego uzasadnienia ewentualnej zmiany wartości miernika w przyszłości.

W tym samym działaniu zmniejszono liczbę wszystkich dzieci w wieku 3-5 lat (która powinna być wartością prawie niezmienną) z 35 391 na 33 751 osób (2016 r.) i z 32 679 na 31 826 osób (2018 r.)¹³ i w związku z tym odsetek dzieci korzystających z edukacji przedszkolnej spadł o trzy, a nie o siedem punktów procentowych w 2016 r. i zwiększył się o cztery, a nie o dwa punkty procentowe w 2018 r.

Świętokrzyski Kurator Oświaty wyjaśnił, że *aby uniknąć rozbieżności w liczbie dzieci w wieku 3-5 lat w woj. świętokrzyskim począwszy od roku 2020 zostanie zmieniony sposób planowania wartości miernika*, co pozwoli wyeliminować tak duże różnice.

(akta kontroli str. 58-64, 92-97, 103-105, 1028)

Porównując wartości zaplanowanych na lata 2016-2018 mierników z ich wykonaniem należy stwierdzić, że dokładność planowania wartości mierników poprawiała się lub utrzymywała się na tym samym poziomie. Jedynie dla działania 19.5.1.2. na 2016 r. liczbę sprzedanych biletów ulgowych podlegających refundacji (jednorazowych i miesięcznych) zaplanowano pierwotnie w liczbie odpowiednio: 827 tys. szt. i 356 tys. szt., a średnią miesięczną liczbę przejazdów objętych refundacją – 1256 tys. szt. Faktyczna realizacja wyniosła 859 tys. szt. i 317 tys. szt. oraz 1128 tys. szt. Na 2017 r. zaplanowano odpowiednio 944 tys. szt. i 349 tys. szt. oraz 1241 tys. szt., a zrealizowano 755 tys. szt. i 325 tys. szt. oraz 1145 tys. szt. Na 2018 r. zaplanowano odpowiednio 845 tys. szt. i 364 tys. szt. oraz 1283 tys. szt., a zrealizowano 755 tys. szt. i 325 tys. szt. oraz 1048 tys. szt.

Pomimo tego, że w danym roku nie osiągnano planowanych wartości mierników, to w kolejnym roku planowano je na podobnym lub wyższym poziomie co w roku bieżącym, nie starając się urealnić tych wartości (w rezultacie pod koniec każdego roku zmniejszano wartości mierników).

Dyrektor WliR, wyjaśnił, że Wydział każdorazowo dokonując planowania mierników opiera się na danych uzyskanych z Urzędu Marszałkowskiego. Pomimo niezrealizowania zakładanych mierników corocznie planowano je na podobnym poziomie, zgodnie z uzyskanymi danymi.

(akta kontroli str. 25-29, 47-97, 1028)

1.4. Na etapie opracowywania projektu budżetu Wojewoda nie planuje środków w ramach rezerw celowych oraz nie wskazuje celów i mierników. W trakcie roku budżetowego Wojewoda występowała z wnioskami do Ministra Finansów o uruchomienie rezerw celowych, na podstawie zapotrzebowania złożonego przez jednostki podległe oraz jst i inne jednostki uprawnione do otrzymania środków z budżetu państwa. Podziału rezerw celowych dokonuje Minister Finansów w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych. Środki przeznaczone na realizację poszczególnych zadań otrzymywane w trakcie roku budżetowego z rezerw celowych klasyfikowane są w planie zadaniowo na podstawie podziałki klasyfikacji zadaniowej wskazywanej przez służby merytoryczne. Po otrzymaniu środków z rezerw celowych, zwiększających plan wydatków, nie zawsze dokonywano zmiany wartości mierników, ponieważ wartości te były planowane w oparciu o wykonanie roku poprzedniego (np. dla działań 13.1.2.1., 13.1.2.6. i 13.4.1.1.).

(akta kontroli str. 8-10, 47-102, 1028)

¹³ Planując wartość miernika przyjęto błędny sposób pobierania danych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zestawienie propozycji celów i mierników na 2019 r. w badanym zakresie było niekompletne (brakowało w nim elementów określonych w *Szczegółowych wytycznych do wypełniania formularza BZCM*, tj. w dwóch przypadkach źródła danych wykorzystywanych do wyliczenia wartości miernika¹⁴, a w sześciu – uzasadnienia wyboru miernika).
2. Formułując algorytm wyliczenia miernika dla działania 13.4.1.1. nie zastosowano wytycznych określonych w *Szczegółowym sposobie opracowywania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej*.
3. Nie wszystkie cele w budżecie w układzie zadaniowym, realizowanym w 2019 r., były zhierarchizowane i zdefiniowane zgodnie z *Procedurą* oraz ww. wytycznymi.
4. Dla działania 3.1.7.3. nie podawano uzasadnienia w przypadku dokonywania zmian wartości miernika oraz przy planowaniu wartości miernika opierano się na niewłaściwych danych statystycznych.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda uczestniczył w procesie ustalania struktury układu zadaniowego. Stosował ujednoczone przez ministerstwa cele i mierniki podzadań i działań. Zdaniem NIK, nie wszystkie mierniki objęte badaniem, zdefiniowane przez dysponenta części 85/26, pozwalały w pełni ocenić skuteczność i efektywność realizacji celów. Zestawienie propozycji celów i mierników na 2019 r. nie uwzględniło wszystkich elementów, o których mowa w *Szczegółowych wytycznych do wypełniania formularza BZCM*. Ponadto w związku z tym, że cele czterech działań nie zostały zdefiniowane zgodnie z *Procedurą* oraz wytycznymi określonymi w *Szczegółowym sposobie opracowania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej*, nie został zapewniony hierarchiczny układ celów. Ww. wytycznych nie zastosowano również w jednym przypadku przy definiowaniu algorytmu wyliczenia miernika. Kwoty planowanych wydatków były powiązane z wartościami tych mierników. Dokładność planowania wartości mierników poprawiała się w kolejnych latach. Stwierdzono jednak dwa przypadki, w których wartości mierników – zdaniem NIK – można było zaplanować dokładniej.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Oddziału ds. Koordynacji Planowania Budżetowego ŚUW wartości mierników określane były na etapie prac nad WFPF, tj. po uchwaleniu ustawy budżetowej na dany rok. Planowane wydatki budżetowe w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy były przekazywane przez Wojewodę do Ministra Finansów na formularzach BZ. Zgodnie z art. 143 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, jst informowane są o kwotach dotacji ujętych w projekcie ustawy budżetowej, przyjętym przez Radę Ministrów. Zmiany dokonane przez Ministra Finansów w stosunku do kwot zgłoszonych przez Wojewodę na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, jak również zmiany wprowadzone na etapie prac parlamentarnych, uwzględniane są w kwotach ujętych w WFPF oraz w planach finansowych w układzie zadaniowym, które opracowywane są po uchwaleniu ustawy budżetowej na dany rok. Również po

¹⁴ W jednym z tych przypadków podano tylko jedno źródło danych, nie wykazano źródła pochodzenia danych o liczbie dzieci w wieku 3-5 lat na terenie województwa świętokrzyskiego.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

uchwaleniu ustawy budżetowej wystosowywane są do jst zawiadomienia o kwotach dotacji celowych ujętych w ustawie budżetowej.

Na etapie prac sejmowych dokonywano zmian limitów, które dotyczyły wzrostu poziomu wynagrodzeń i nie miały wpływu na wartości mierników.

(akta kontroli str. 8, 13-14)

2.2. Zgodnie z § 18 pkt 1 *Procedury*, w trakcie realizacji budżetu dyrektorzy wydziałów, kierownicy jednostek dokonują bieżących korekt wielkości planowanych wydatków w układzie zadaniowym oraz ustalonych wartości mierników. Zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym winny być następstwem zmian planu finansowego w układzie tradycyjnym (§ 18 pkt 2).

(akta kontroli str. 113)

Komórki organizacyjne ŚUW oraz jednostki podległe dokonywały w trakcie roku budżetowego zmian planowanych wartości mierników w zależności od czynników wpływających na wartość miernika.

Analizie poddano limity wydatków i planowane wartości mierników w okresie 2018-2019 (I półrocze). W przypadku podzadań i działań objętych szczegółową kontrolą w ww. okresie dokonano niżej wymienionych zmian wartości mierników¹⁶:

- stosunek długości dróg powiatowych i gminnych wybudowanych (rozbudowanych), przebudowanych i wyremontowanych do łącznej długości dróg powiatowych i gminnych (km/km; w %): z 304,4 km/26 554,3 km (1,14%) na 316,8 km/26 554,3 km (1,19%) w odniesieniu do 2018 r. i z 0 km/26 554,3 km (0%) na 82,69 km/26 554,3 km (0,3%) w odniesieniu do 2019 r. – podzadanie 19.1.4.;
- stosunek długości dróg wojewódzkich wybudowanych, przebudowanych i wyremontowanych do łącznej długości dróg wojewódzkich (w %, w km/km, m²): z 0 m²/1050 km¹⁷ na 90 000 m²/1057 km w 2018 r. i z 0 m²/1057 km na 100 000 m²/1050 km w 2019 r. – podzadanie 19.1.4.;
- długość utrzymanych w danym roku dróg wojewódzkich względem całkowitej długości sieci dróg wojewódzkich w województwie świętokrzyskim (km): z 0 km/1050 km na 1057 km/1057 km w 2018 r. i z 0 km/1057 km na 1050 km/1050 km w 2019 r.– podzadanie 19.1.4. i działanie 19.1.4.6.;
- długość wybudowanych, przebudowanych i wyremontowanych dróg wojewódzkich (w km, w m²): z 0 m² na 90 000 m² w 2018 r. i z 0 m² na 100 000 m² w 2019 r. – działanie 19.1.4.6.;
- długość wybudowanych (rozbudowanych), przebudowanych i wyremontowanych dróg powiatowych i gminnych (w km): z 67,88 km na 80,24 km w 2018 r. i z 0 km na 82,69 km w 2019 r.– działanie 19.1.4.6.

Powyższe zmiany mierników wynikały ze zwiększenia limitu wydatków: z 156,5 tys. zł (ustawa budżetowa) na 83 555,5 tys. zł (plan po zmianach) w 2018 r. i odpowiednio z 179,5 tys. zł na 21 152,5 tys. zł w 2019 r.

- liczba wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego w stosunku do liczby wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt stały na terytorium Polski złożonych z uwagi na posiadaną Kartę Polaka (%): z 67% [35/52] na 74% [28/38] – działanie 2.5.2.4. Plan wydatków po zmianach wyniósł 380,1 tys. zł, tj. o 360,3 tys. zł więcej w porównaniu do ustawy budżetowej;

¹⁶ W przypadku braku wyraźnego wskazania zmiany dotyczą 2018 r.

¹⁷ Miernik m²/km, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WliR, pozwala na ocenę skali uzyskanych efektów w postaci m² wyremontowanych cząstkowych nawierzchni jezdni i chodników do całej długości sieci dróg wojewódzkich. Przeliczenie i wyrażanie całej sieci drogowej w m² byłoby niezwykle skomplikowane ze względu na silnie nieregularną i ciągle zmieniającą się geometrię pasa drogowego.

- liczba spraw zrealizowanych w urzędach gmin z zakresu spraw obywatelskich (szt.): z 950 000 na 850 000 – działanie 16.1.1.2. Wprowadzie plan wydatków po zmianach wyniósł 11 191,1 tys. zł, tj. o 2373,7 tys. zł więcej w porównaniu do ustawy budżetowej, to przyczyną zmiany wartości miernika był spadek liczby zadań realizowanych przez gminy w 2018 r. w porównaniu do prognozy opartej na danych z 2017 r.;
- liczba sprzedanych biletów ulgowych (jednorazowych i miesięcznych) podlegających refundacji: odpowiednio zmniejszyła się o 81 tys. szt. i 68 tys. szt. – działanie 19.5.1.2.;
- średniomiesięczna liczba przejazdów objętych refundacją: z 1283 tys. szt. do 1047 tys. szt. – działanie 19.5.1.2. Plan wydatków po zmianach dla tego działania zmniejszył się w porównaniu z ustawą budżetową o 905,4 tys. zł.

Dokonano także zmian wartości mierników w podzadaniach (3.1.1.; 3.1.2.; 3.1.3.; 3.1.5.) i działaniach (3.1.1.2.; 3.1.2.2.; 3.1.3.2.; 3.1.5.3.), realizowanych przez Kuratorium Oświaty w Kielcach, przy czym były one spowodowane czynnikami niezależnymi i niemożliwymi do przewidzenia na etapie planowania (np. zwiększeniem liczby szkół, zwiększeniem kwoty dochodu na jednego członka rodziny uprawniającego do przyznania pomocy materialnej).

(akta kontroli str. 77-102, 1028-1034)

Nie wszystkie zmiany limitu wydatków w trakcie roku niosły za sobą konieczność dokonywania zmian planowanej wartości mierników.

W przypadku wielu rezerw celowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań nie odnotowano znaczącego ich wpływu na wartość mierników np. tam gdzie wartości związane były z uwarunkowaniami zewnętrznymi czy niezależnymi od komórek organizacyjnych ŚUW i jednostek podległych (np. wymiana sprzętu wykorzystywanego przez Państwową Straż Pożarną miała nieznaczny wpływ na poprawę wartości miernika *Czas dojazdu na miejsce zdarzenia* określonego dla podzadania 2.3.1. *Funkcjonowanie systemu ratowniczego i gaśniczego*, który zależał m.in. od aktualnego stanu dróg, warunków pogodowych itp.)

(akta kontroli str. 804-806, 812-823, 1028)

Blokady środków wynikały z oszczędności i były zgłaszane pod koniec roku budżetowego. Plan wydatków nie ulegał zmniejszeniu na skutek blokad, za wyjątkiem dwóch przypadków, w których blokady środków (ujętych w działaniach 2.5.3.2. *Bieżące funkcjonowanie przejść granicznych* w wysokości 193 zł oraz 16.1.1.2. *Finansowanie, nadzór i kontrola realizacji zadań z zakresu administracji rządowej – dowody osobiste, ewidencja ludności, rejestracja zdarzeń stanu cywilnego* w wysokości 662 286,23 zł) prowadziły do zmiany wartości mierników (odpowiednio: *Wydatki na utrzymanie przejść w stosunku do powierzchni przejść granicznych* i *Liczba spraw zrealizowanych w urzędach gmin z zakresu spraw obywatelskich*).

(akta kontroli str. 804-805, 812-823, 1028)

W analizowanym okresie występowały wydatki, które nie wygasły z upływem bieżącego roku budżetowego:

- 263 tys. zł w 2017 r. (podzadanie 2.3.1., działanie 2.3.1.2.) na zakup sprzętu do likwidacji zagrożeń radiacyjnych;
- 908,4 tys. zł w 2018 r., z czego: 307,5 tys. zł (podzadanie 2.3.1., działanie 2.3.1.2) na remont dachu budynku jednostki ratowniczo-gaśniczej oraz 900,9 tys. zł (podzadanie 20.4.1. *Rozwój infrastruktury ochrony zdrowia*, działania: 20.4.1.1. *Inwestycje budowlane w obiektach związanych*

z ochroną zdrowia z wyłączeniem programów polityki zdrowotnej¹⁸ oraz 20.4.1.2. Wymiana i modernizacja sprzętu w obiektach związanych z ochroną zdrowia z wyłączeniem programów polityki zdrowotnej¹⁹) na przebudowę i adaptację pomieszczeń jednego z zakładów opieki zdrowotnej.

(akta kontroli str. 129-135, 1035, 1036)

W przypadku objętego kontrolą podzadania 2.3.1. i działania 2.3.1.2., gdzie miernikami były: *średni czas dojazdu jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na miejsce zdarzenia; liczba zdarzeń, w tym zdarzeń dużych i średnich z udziałem jednostek KSRG; stosunek liczby zdarzeń dużych i średnich do ogólnej liczby zdarzeń z udziałem jednostek KSRG*, zarówno zakup sprzętu, jak i remont dachu nie miały wpływu na wykonanie miernika. Wojewoda wyjaśniła, że zakupu sprzętu radiacyjnego dokonano w związku z planowaną zmianą Prawa atomowego. Sprzętu nie można było użyć do czasu wprowadzenia tych zmian.

(akta kontroli str.804-806, 812-823, 1028)

2.3. Śródroczne sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym były podstawą do monitorowania stopnia realizacji zadań. W trakcie każdego roku budżetowego, objętego kontrolą, dokonywano zmian planu wydatków i sporadycznie zaplanowanych wartości mierników. W przypadku wystąpienia ryzyka niewykonania określonych zadań, podejmowano decyzje o przesunięciach środków. Jak wyjaśniła Wojewoda zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym związane były m.in. z włączeniem do budżetu Wojewody nowych zadań, przyznawaniem środków z rezerw celowych na realizację programów rządowych, a także z zapewnieniem środków na obsługę realizowanych zadań.

Środki pomiędzy poziomami klasyfikacji zadaniowej, objętymi szczegółową kontrolą przesunięto:

- w 2016 r. z 3.1.1.2. na 3.1.2.2. w celu uzupełnienia środków na dystrybucję podręczników do szkół w kwocie 15 tys. zł;
- w 2017 r. z 22.1.1.1. *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna* na 16.1.1.2. w celu zabezpieczenia środków dla gminy Tuczępy na pokrycie wydatków związanych z oprawą ksiąg stanu cywilnego, zakupem łańcucha ozdobnego oraz doposażeniem Sali Ślubów Urzędu Stanu Cywilnego w kwocie 6 tys. zł.

Decyzje o przesunięciu ww. środków nie wynikały z analizy miernika. Powyższe kwoty były nieznaczne w porównaniu z planem wydatków po zmianach (dla działań 3.1.1.2. i 3.1.2.2. w 2016 r. wynosił on odpowiednio 4,9 mln zł i 9,6 mln zł, dla działań 16.1.1.2. i 22.1.1.1. w 2017 r. – 11 mln zł i 20,4 mln. zł).

(akta kontroli str. 136-137, 184-189, 804-806, 825-826, 1028)

2.4. Nieosiągnięcie planowanych wartości mierników mimo wykorzystania limitu wydatków – jak wyjaśniła Wojewoda – *nie wpływa na alokację środków finansowych w latach następnych.*

(akta kontroli str. 807-811)

W Urzędzie nie dokonywano analizy ryzyka nieosiągnięcia w terminie celów określonych w dokumentach strategicznych i w programach o charakterze wieloletnim. Wojewoda wyjaśniła, że jako przedstawiciel Rady Ministrów w terenie, samodzielnie nie kształtuje polityki rządu, jest wykonawcą rozwiązań przyjętych na szczeblu centralnym przez poszczególne resorty. W Urzędzie sporządzany jest

¹⁸ 599,3 tys. zł.

¹⁹ 1,6 tys. zł.

szereg sprawozdań merytorycznych z realizacji poszczególnych działań, które przekazywane są do poszczególnych ministerstw i stanowią podstawę do przeprowadzania przez nie monitoringu realizacji celów strategicznych państwa na poziomie centralnym.

W celu usprawnienia procesu planowania i zapewnienia kierownictwu Urzędu wczesnej informacji o zagrożeniach dla realizacji wyznaczonych celów i zadań, ustalono system zarządzania ryzykiem w ŚUW²⁰. System ten polegał na: identyfikacji ryzyka, określeniu jego kategorii (finansowe, działalności, zewnętrzne i dotyczące zasobów ludzkich), dokonaniu oceny wpływu ryzyka i stopnia (prawdopodobieństwa) jego wystąpienia, ustaleniu metod przeciwdziałania ryzyku oraz monitorowaniu procesu zarządzania ryzykiem i dokonywaniu zmian²¹. Działania w zakresie monitorowania ryzyka obejmowały półroczną i roczną analizę opisową z realizacji budżetu zadaniowego, w tym osiągniętych wartości mierników.

W Urzędzie, w związku z zagrożeniem nieosiągnięcia celów wyszczególnionych w budżecie w układzie zadaniowym, podejmowano działania w celu wyeliminowania występującego ryzyka. Np. Państwowa Straż Rybacka w Kielcach w 2018 r. i 2019 r. występowała do Wojewody o dodatkowe środki finansowe na zakup samochodów niezbędnych do realizacji celów *Zwiększenie skuteczności i efektywności kontroli przestrzegania przepisów z zakresu rybactwa śródlądowego oraz Ograniczenie przypadków naruszania przepisów z zakresu rybactwa śródlądowego*, określonych dla działania 21.4.1.3. *Przeciwdziałanie kłusownictwu*. O zwiększenie wydatków na realizację celu *Przeciwdziałanie kłusownictwu* przyjętego dla działania 12.2.2.4. *Ochrona zwierząt łownych i gospodarowanie ich zasobami*, tj. na podejmowanie działań w celu ograniczania kłusownictwa, w 2018 r. zwróciła się do Wojewody Państwowa Straż Łowiecka w Kielcach.

(akta kontroli str. 422-440, 837-841, 884-930, 1028)

W latach 2016-2019 informacje o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym oraz półroczne i roczne analizy opisowe z realizacji budżetu Wojewody w układzie zadaniowym wykorzystywano – jak wynika z wyjaśnień Wojewody – do min.: dokonywania w trakcie roku przesunięć środków pomiędzy poszczególnymi pozycjami w klasyfikacji zadaniowej, zmiany planowanych wartości mierników w zależności od czynników wpływających na wielkość miernika.

W okresie objętym kontrolą WFIB sporządzał kwartalne informacje obrazujące poziom wykonania wydatków budżetu Urzędu w układzie zadaniowym, z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne ŚUW. Z wyjaśnień Wojewody wynika, że powyższe informacje stanowiły dla komórek organizacyjnych Urzędu źródło informacji o wysokości wydatków bieżących przeznaczonych na obsługę poszczególnych zadań.

Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym – jak wynika z wyjaśnień Wojewody – umożliwiła ustalenie kosztów związanych z obsługą lub realizacją poszczególnych zadań, które były trudne do określenia przy wykorzystaniu klasyfikacji budżetowej, tj.:

- całkowitych kosztów administracyjnych i eksploatacyjnych ponoszonych przez organy paszportowe w związku z wydaniem jednego dokumentu paszportowego. Informacje w powyższym zakresie przedkładano od 2016 r. do

²⁰ Zarządzeniem Nr 4/2014 Dyrektora Generalnego ŚUW z 4 lutego 2014 r., zmienionym zarządzeniem Nr 4/2015 z 29 stycznia 2015 r.

²¹ W ramach tego systemu komórki organizacyjne Urzędu przedkładały do Wydziału Organizacji i Kadr ŚUW półroczne i roczne arkusze identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku dla celów i zadań wyszczególnionych w budżecie zadaniowym oraz konkretnych programach, projektach i zadaniach realizowanych w toku bieżącej działalności.

Departamentu Spraw Obywatelskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji²². Wydatki na ww. zadanie ujmowano w klasyfikacji budżetowej w dziale 750 *Administracja publiczna*, w rozdziale 75011 *Urzędy wojewódzkie*, a w układzie zadaniowym w działaniu 16.1.1.4. *Sprawy związane z dokumentami paszportowymi*;

- kosztów związanych z funkcjonowaniem komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Wydatki na ten cel ujmowano w klasyfikacji budżetowej w dziale 851 *Ochrona zdrowia*, rozdziale 85195 *Pozostała działalność* i dziale 750, rozdziale 75011 a w układzie zadaniowym w działaniu 20.1.1.8. *Orzekanie o zdarzeniach medycznych*. Koszty te wyliczono na potrzeby kontroli zewnętrznej.

(akta kontroli str. 841-842, 860-883, 931-947, 1028)

Wykonanie mierników – jak wyjaśniła Wojewoda – w większości realizowanych w budżecie Wojewody Świętokrzyskiego zadań corocznie było zbliżone do założonego planu i w wielu przypadkach nie wykazywało znacznych odchyień osiągniętych wartości mierników, zatem nie było konieczności podejmowania działań zarządczych w tych obszarach.

Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym była pomocna przy podejmowaniu decyzji zarządczej przez dyrektora WliR, który kierując się art. 31 ust. 6 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych²³ oraz biorąc pod uwagę wykonanie miernika przyjętego dla działania 19.1.2.3. *System kształcenia kierujących pojazdami oraz kierowców wykonujących przewóz drogowy towarów niebezpiecznych za I półrocze 2019 r.*²⁴, nie wyraził zgody na zwiększenie kwoty dotacji celowej na zatrudnienie i szkolenie dodatkowego pracownika realizującego zadania zleczone z zakresu administracji rządowej związane z przewozem towarów niebezpiecznych.

Realizacja powierzonych zadań przedkładała się na system awansów oraz wysokość wynagrodzeń, premii, nagród oraz dodatków zadaniowych i specjalnych. Np. Komendant Państwowej Straży Rybackiej wystąpił z wnioskiem o przyznanie nagród specjalnych dla strażników za szczególną staranność i zaangażowanie w realizację powierzonych im zadań. W związku z nieobecnością pracowników WSOiC realizujących zadania wpisujące się w cele działań 2.5.2.5., 16.1.1.2. i 16.1.1.3., zadania te zostały rozdzielone na pozostałych pracowników tego Wydziału, którzy za ich realizację otrzymali dodatki zadaniowe. Podział premii lub nagród oraz awanse nie były zależne od osiągnięcia celów założonych w budżecie w układzie zadaniowym.

(akta kontroli str. 842-845, 948-971)

W latach 2016-2019 nie była przeprowadzana systemowa (całościowa) ewaluacja układu zadaniowego. Wojewoda wyjaśniła, że *nie dostrzeżono takiej potrzeby. W planowaniu wydatków w układzie zadaniowym oraz przy realizacji powierzonych zadań wystarczające były półroczne i roczne analizy opisowe z wykonania budżetu zadaniowego oraz informacje o wykonaniu budżetu w układzie zadaniowym.*

(akta kontroli str. 845, 846)

Zdaniem Wojewody, *istotną barierą związaną z planowaniem i realizacją budżetu Wojewody w układzie zadaniowym jest dobór mierników dla zadań, w których Wojewoda zapewnia środki finansowe w odpowiedniej wysokości i terminowości jst,*

²² W związku z jego pismem z 12 lipca 2016 r. znak: DSO-PA-6800-39/2016.

²³ Dz.U. z 2019 r. poz. 382, ze zm.

²⁴ W I połowie 2019 r. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego wydał 443 sztuki zaświadczeń ADR/wtórników tych zaświadczeń, a umowa zakładała ich wydanie w 2019 r. w liczbie 900 sztuk.

przy czym jednostki te nie mają obowiązku realizacji budżetu w układzie zadaniowym, za to mają wpływ na wykonanie i zaprezentowanie niektórych wartości mierników. Kolejną barierą jest dostępność, w terminie sporządzania sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, danych do wyliczenia mierników celów realizowanych przez WPSiZ. (...). Dane można uzyskać w terminie późniejszym. Wynika to z terminu sporządzania sprawozdań resortowych do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. (...). Bariereą stanowi również czynnik ludzki – pracownicy, którzy obciążeni są dodatkową pracą, wykonują jednocześnie zadania związane z budżetem zadaniowym, tradycyjnym i merytorycznie powierzone zadania.

Kwestie problematyczne związane z planowaniem i realizacją budżetu w układzie zadaniowym – jak wyjaśniła Wojewoda – zgłaszane były do MF w latach nieobjętych kontrolą na etapie wdrażania budżetu w układzie zadaniowym podczas konsultacji, konferencji i spotkań.

(akta kontroli str. 846-848)

Zdaniem Wojewody, budżet zadaniowy jest narzędziem wspomagającym zarządzanie wydatkami publicznymi i stanowi rodzaj informacji o działalności Wojewody. (...) obrazuje realizację poszczególnych podzadań, działań, prezentuje wysokość nakładów przeznaczonych na ich realizację. Budżet w układzie realizowanych zadań obrazuje przeznaczenie środków pochodzących z budżetu państwa czy budżetu środków europejskich, aczkolwiek jest budżetem wymagającym dużego nakładu pracy, (...). Wymaga jednocześnie dużego zaangażowania służb merytorycznych i finansowych. Mniej sformalizowanym narzędziem jest budżet w tradycyjnej klasyfikacji budżetowej, aczkolwiek budżet zadaniowy pozwala na monitorowanie realizacji zadań. Mierniki w budżecie zadaniowym (...) stanowią istotne źródło informacji np. o liczbie przeprowadzanych kontroli, liczbie km wybudowanych dróg, liczbie osób korzystających z finansowanych z budżetu świadczeń itp.

(akta kontroli str. 848)

Wojewoda wyjaśniła, że *nie istnieje bardziej efektywne i skuteczne niż budżet zadaniowy narzędzie zarządzania realizacją zadań*. Zdaniem Wojewody, aby budżet zadaniowy stał się bardziej przydatnym narzędziem w realizacji działań zarządczych Wojewody, należałoby na szczeblu centralnym przyjąć jednolitą klasyfikację wydatków łączącą elementy budżetu tradycyjnego i zadaniowego, a w przypadku dalszego funkcjonowania dwóch budżetów powinno się:

- w pierwszej kolejności planować wydatki w układzie zadaniowym, a następnie w układzie tradycyjnej klasyfikacji budżetowej;
- wprowadzić do ustawy o finansach publicznych przepisy dotyczące realizacji budżetu w układzie zadaniowym;
- ujednoczyć cele i mierniki zadań realizowanych przez wszystkich wojewodów (umożliwi to porównywanie danych między województwami) oraz wypracować jednolite zasady klasyfikowania wydatków w układzie zadaniowymi;
- wzmocnić obsadę kadrową w celu efektywniejszego wykorzystywania budżetu w układzie zadaniowym przy planowaniu i realizacji budżetu Wojewody.

(akta kontroli str. 849)

2.5. Dane o wykonaniu budżetu w części 85/26 w układzie zadaniowym były corocznie przedkładane do MF, stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra

Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁵.

Wojewoda uczestniczyła w spotkaniach z mieszkańcami województwa świętokrzyskiego i beneficjentami programów rządowych, na których przekazywano informacje dotyczące realizacji rządowych programów: Maluch+, Rodzina 500+, Senior+ i Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury. Uczestnicy tych spotkań nie formułowali wniosków i postulatów. Informacje z tych spotkań były publikowane na stronie internetowej Urzędu. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Kielcach – jak wyjaśniła Wojewoda – prowadził cykliczne spotkania z podmiotami podejmującymi wspólnie z nim działania ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa ruchu w transporcie drogowym. Na spotkaniach tych prezentowane były wyniki i efekty prowadzonych działań kontrolnych, na podstawie których wypracowywano wspólne przedsięwzięcia mające na celu poprawę bezpieczeństwa na drogach (poprawa bezpieczeństwa i zapewnienie przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego to cel działania 19.1.2.1. *Nadzór nad bezpieczeństwem ruchu i transportu drogowego*).

Na stronach internetowych Urzędu i jednostek podległych zamieszczano informacje odnoszące się do merytorycznej działalności komórek organizacyjnych Urzędu i jednostek podległych, np. informacje o przeprowadzonych kontrolach WIIH, listy beneficjentów zakwalifikowanych do programu Maluch+ oraz Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury. W informacjach tych zawarto dane stanowiące składowe do wyliczenia wartości mierników działań lub podzadań (odpowiednio: podzadania 6.5.2. *Ochrona konsumentów i nadzór rynku*, działania 13.4.1.2. *Rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3* i działania 19.1.4.6.).

(akta kontroli str. 977-979, 981-1008)

Komórki organizacyjne Urzędu i jednostki podległe corocznie sporządzały półroczną i roczną analizę opisową z realizacji budżetu zadaniowego zawierającą informacje o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym i osiągniętych efektach w ramach poniesionych nakładów, przyczyny odchylenia wartości mierników oraz propozycje działań naprawczych. Zgodnie z § 20 ust. 1 *Procedury*, powyższa analiza stanowi ocenę relacji pomiędzy poniesionymi nakładami a osiągniętymi efektami oraz ocenę skuteczności stopnia osiągnięcia założonych celów oraz planowanych wartości mierników przy realizacji układu zadaniowego.

(akta kontroli str. 106-126, 979, 980, 1028)

Wojewoda i kierownicy jednostek podległych nie doświadczyli formy społecznego zainteresowania prezentacją wydatków w układzie zadaniowym (np. pytań czy wniosków).

(akta kontroli str. 980)

Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym była przekazywana stosownie do postanowień rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. W latach 2016-2018 MF nie zgłaszało uwag do danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

(akta kontroli str. 980)

W latach 2016-2019 Wydział Organizacji i Kadr Urzędu przeprowadził 16 kontroli wewnętrznych, w ramach których, w zakresie wybranych pozycji klasyfikacji zadaniowej, badał m.in.:

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.

- mierniki realizacji celów, pod kątem prawidłowości ich sformułowania, zmian ich wartości, rzetelności wykazywania wartości mierników w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu w układzie zadaniowym,
- osiągnięte efekty w ramach poniesionych nakładów, przyczyny odchyień osiągniętych wartości mierników oraz propozycje działań naprawczych wskazanych w analizach opisowych z realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

W wyniku tych kontroli sformułowano:

- dwa zalecenia pokontrolne dotyczące rzetelnego sporządzania dokumentacji w zakresie budżetu w układzie zadaniowym celem prawidłowego monitorowania mierników określonych w budżecie w układzie zadaniowym oraz skorygowania karty miernika dla działania 16.1.3.1. *Wydawanie rozstrzygnięć i sporządzanie opinii w sprawach dotyczących obywatelstwa polskiego* poprzez doprecyzowanie opisu algorytmu wyliczenia miernika;
- wniosek pokontrolny dotyczący zmiany miernika dla zadania dotyczącego realizacji rządowego programu „Senior-WIGOR” tak, aby miernik był użyteczny na potrzeby kontroli i nadzoru, o których mowa w art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych oraz określony zgodnie z wytycznymi wskazanymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017, a także zgodny z § 6 ust 1 pkt 1-2 *Procedury*.

Zalecenia i wniosek pokontrolny zostały zrealizowane.

W latach 2016-2019 WFiB przeprowadził w jednostkach administracji zespolonej osiem kontroli, których zakres obejmował w szczególności sprawdzenie czy:

- w jednostce były wprowadzone i przestrzegane *Procedury*;
- przyjęty w jednostce plan finansowy był zgodny z WFPF i danymi wykazywanymi w przekazanym ŚUW formularzu BZCM;
- dane podane w sprawozdaniu Rb-BZ1 wynikały z ewidencji księgowej i były poprawne w zakresie osiągniętych wartości mierników;
- wydatki ponoszone były na cele i w wysokościach określonych planem finansowym;
- rzeczywiste wykonanie wartości mierników podzadań i działań w stosunku do ich wartości zaplanowanych było prawidłowe i nie wykazywało zbyt dużych odchyień;
- zasady realizacji budżetu w układzie zadaniowym określone przepisami mają zastosowanie w rzeczywistym procesie jego bieżącego monitorowania.

W wyniku tych kontroli stwierdzono, że proces realizacji budżetu w układzie zadaniowym w jednostkach podległych przebiega na ogół prawidłowo. W toku realizowanych kontroli stwierdzono uchybienia polegające na:

- ujęciu wydatku w niewłaściwym działaniu;
- niedostosowaniu regulaminu wewnętrznego dotyczącego realizacji budżetu w układzie zadaniowym do obowiązujących przepisów prawnych;
- niemonitorowaniu celów i mierników, skutkiem czego rzeczywiste wykonanie, znacznie odbiegało od planowanych wartości.

W związku z ww. uchybieniami wskazano na konieczność: uaktualnienia regulaminu wewnętrznego w zakresie zasad realizacji i monitorowania budżetu w układzie zadaniowym oraz bieżącego monitorowania celów i mierników.

(akta kontroli str. 239-385, 1028)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Zmiana limitu wydatków w trakcie roku budżetowego nie zawsze powodowała zmianę wartości mierników. Wojewoda upowszechniała informacji o efektach wykonywania budżetu w układzie zadaniowym. Prowadzone w kontrolowanym okresie kontrole realizacji budżetu w układzie zadaniowym dotyczyły nie tylko kwestii formalno-prawnych, ale również kwestii merytorycznych, związanych z zapewnieniem efektywności i skuteczności działań.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wyeliminowanie przypadków niestosowania *Procedury* oraz wytycznych określonych w *Szczegółowym sposobie opracowania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej*.
2. Zapewnienie hierarchicznego, wewnątrznie spójnego układu celów w budżecie zadaniowym.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Kielce, października 2019 r.

Kontrolerzy
Agnieszka Olejarz
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Arkadiusz Pawlik
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Kinga Komenda
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
Podpis