



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.016.01.2019

Artur Chojecki  
Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki  
Al. Marszałka J. Piłsudskiego 7/9  
10-575 Olsztyn

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/008

„Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, Al. Marszałka J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Chojecki, Wojewoda Warmińsko-Mazurski, od 8 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie budżetu zadaniowego. 2. Realizacja wydatków, sprawozdawczość oraz wykorzystanie danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. W kontroli zostały także wykorzystane dowody sporządzone przed lub po tym okresie, które miały wpływ na okres objęty kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Krzysztof Śleszyński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/91/2019 z 8 lipca 2019 r. 2. Waldemar Żarnoch, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/90/2019 z 5 lipca 2019 r. 3. Janusz Dobek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/109/2019 z 2 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-3)

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

### OCENA OGÓLNA

Wojewoda zapewnił wybór celów obejmujących istotne obszary działalności dysponenta, które odzwierciedlały potrzeby społeczno-ekonomiczne. Były one właściwie zhierarchizowane, a mierniki obrazujące stopień ich realizacji były możliwe do obliczenia na podstawie dostępnych danych. Jednakże w ocenie NIK ustalona, we współpracy z Ministerstwem Finansów, klasyfikacja zadaniowa w przypadku części mierników utrudniała ich interpretację w powiązaniu z danym celem. Ograniczony był też wpływ Wojewody na osiągnięcie wartości niektórych ustalonych w ten sposób mierników.

Realizując wydatki Wojewoda korzystał przede wszystkim z tradycyjnego układu budżetu. Układ zadaniowy wykorzystywano natomiast pomocniczo przy podejmowaniu decyzji zarządczych, głównie przy zwiększaniu stanu zatrudnienia. Informacji wynikających z układu zadaniowego wydatków nie wykorzystywano przy przesunięciach środków w trakcie roku, czy też uruchamianiu ich z rezerw celowych.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

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

Przyczyną tego było m.in. to, iż półroczne sprawozdania z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym nie obejmowały, zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Finansów, informacji dotyczących celów i mierników na poziomie działań. Monitorowanie poziomu mierników podzadań i działań dokonywane było przez merytoryczne komórki organizacyjne i jednostki podległe, jednakże z ustaleń kontroli NIK wynikało, że dla 70% badanych mierników ustalono półroczne lub dłuższe terminy ich pomiarów, co mogło skutkować niepełnym bieżącym monitoringiem wykonania budżetu zadaniowego. Również nieformułowanie wniosków w ramach monitorowania w I półroczu danego roku poziomu efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, a także nieprzedstawianie jego wyników kierownikowi Urzędu mogło wskazywać na niską przydatność układu zadaniowego wydatków w bieżącym zarządzaniu Urzędem. Należy również zauważyć, że wykonanie wydatków i mierników w układzie budżetu zadaniowego w poprzednich latach nie miało bezpośredniego wpływu na planowanie budżetu na kolejny rok. Pozytywnie należy ocenić przeprowadzanie przez Wojewodę kontroli w jednostkach podległych m.in. w zakresie planowania i realizacji budżetu w układzie zadaniowym, obejmujące oprócz kwestii formalnych, także kwestie merytoryczne.

Za nieprawidłowość uznano określanie wartości mierników działań mimo niezaplanowania środków na ich realizację oraz niedokonywanie zmiany wartości mierników działań lub podzadań w przypadku znacznego zwiększenia kwot zaplanowanych na nie wydatków. Przekładało się to na niepełną wartość informacyjną budżetu zadaniowego. W ocenie NIK niepełną wartość informacyjną posiadał również roczny pomiar efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, gdyż opierał się m.in. na miernikach, na wykonanie których Wojewoda nie miał wpływu. W rezultacie utrudniona była ocena skuteczności oraz efektywnego zarządzania środkami publicznymi i realizacji celów państwa. Pomimo tego nie podjęto skutecznych działań w celu zmiany ww. mierników.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>3</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Planowanie budżetu zadaniowego**

##### **1.1. Klasyfikacja zadaniowa**

Opis stanu faktycznego

W wieloletnich planach finansowych w zakresie części budżetu państwa 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie, sporządzonych w układzie zadaniowym na poszczególne lata objęte kontrolą ujętych zostało:

- w 2016 r. – 121 działań zgrupowanych w 18 funkcjach państwa, 36 zadaniach i 66 podzadaniach,
- w 2017 r. – 120 działań zgrupowanych w 19 funkcjach państwa, 36 zadaniach i 66 podzadaniach,
- w 2018 r. – 121 działań zgrupowanych w 18 funkcjach państwa, 38 zadaniach i 67 podzadaniach,
- w 2019 r. – 118 działań zgrupowanych w 18 funkcjach państwa, 38 zadaniach i 69 podzadaniach,

<sup>3</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.

Dla wszystkich działań i podzadań ujętych w układzie zadaniowym określone zostały na poszczególne lata ich cele, nazwy mierników, ich wartości bazowe oraz docelowe.

Wojewoda zgłaszał Ministerstwu Finansów uwagi do klasyfikacji zadaniowej budżetu<sup>4</sup> w zakresie realizowanych zadań, podzadań i działań na 2016 r. i 2017 r. Dotyczyły one:

- zastosowania tej samej nazwy podziałki klasyfikacyjnej na różnych poziomach klasyfikacji zadaniowej (w 13 przypadkach w 2016 r. oraz w dwóch w 2017 r.), gdzie wskazywano m.in., że nie została zachowana zasada gradacji pomiędzy poszczególnymi poziomami, tj. pomiędzy zadaniami, a podzadaniami oraz podzadaniami i działaniami (np. zadanie 20.2 i jego podzadanie 20.2.1 nazwano tak samo „Ratownictwem medycznym”, czy podzadanie 20.3.2 i jego działanie 20.3.2.1 – tak samo: „Nadzorem nad produktami leczniczymi oraz wyborami medycznymi”),
- dodania do nazwy jednego z działań (21.4.5 Program Operacyjny „Rybacko i Morze”) okresu programowania, tj. czasu trwania programu.

Ww. uwagi nie zostały przez Ministerstwo uwzględnione.

Wojewoda wyjaśnił m.in., że katalog funkcji, zadań, podzadań i działań w latach 2016-2017 stanowił załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Od 2018 r. był to dokument zamieszczany na stronie internetowej tego Ministerstwa i był corocznie przez nie modyfikowany.

(akta kontroli str. 4-134)

W porównaniu układu budżetu zadaniowego na 2016 r. z układem na 2019 r. różnice w klasyfikacji zadaniowej zadań, podzadań i działań wykonywanych przez jednostki podległe i nadzorowane przez Wojewodę wynikały ze zmiany ich katalogu oraz ustanowienia i likwidacji określonego zadania. W przypadku 11 działań zgrupowanych w siedmiu zadaniach wydatki ujmowane w nich w układzie na 2016 r. przypisano do 17 innych działań w układzie na 2019 r. Wprowadzono trzy nowe zadania, wraz odpowiadającymi im podzadaniami i działaniami, a zlikwidowano dwa podzadania i cztery działania<sup>5</sup>. Aktualizacji tej klasyfikacji dokonało Ministerstwo Finansów.

Wojewoda wyjaśnił m.in., że w związku ze zmianami prawa modyfikacji uległa struktura budżetu zadaniowego polegająca na dostosowaniu działań, celów i mierników do aktualnych aktów prawnych.

(akta kontroli str. 135-149)

## 1.2. Cele i mierniki ich realizacji

Opis stanu  
faktycznego

**1.2.1.** W styczniu 2016 r. Wojewoda otrzymał z Ministerstwa Finansów wytyczne odnośnie tworzenia celów i mierników budżetu zadaniowego. W dokumentacji tej zamieszczono m.in. propozycję ujednocionej listy celów i mierników podzadań i działań budżetowych w zakresie funkcji państwa: 2, 3, 5, 9, 14, 19 i 21. Wskazano również, że zastosowanie takich mierników pozwoli na zintegrowanie pomiaru oraz

<sup>4</sup> Pismami z 9 września 2015 r. oraz z 15 stycznia 2016 r. skierowanymi do Ministerstwa Finansów.

<sup>5</sup> Wydatki ujmowane w układzie klasyfikacji na 2016 r. w działaniu 3.1.7.4 przypisano do działania 3.1.7.5 w układzie na 2019 r. oraz odpowiednio: w 4.4.1.2 do 5.1.1.5 i 5.1.2.4, w 4.4.1.3 do 5.1.1.2, w 4.4.1.4 do 5.1.1.3, w 4.4.2.3 do 5.1.4.3, w 4.5.1.1 do 5.2.1.1, 5.2.1.2 i 5.2.1.3, w 4.5.1.2 do 5.2.1.4, 5.2.1.5, 5.2.1.6 i 5.2.1.7, w 9.1.1.4 do 9.1.1.2, w 12.2.1.3 do 12.2.2.4, w 19.1.2.3 do 19.1.1.3, w 19.5.1.2 do 19.5.1.3. Ustanowiono trzy nowe działania, tj. 4.5.1.3, 12.5.3.5 oraz 13.4.1.6, cztery natomiast zlikwidowano, tj. 21.4.3.4, 21.4.3.5, 21.5.2.5 oraz 21.5.2.1.

poszerzy możliwości prowadzenia analiz porównawczych dotyczących efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym.

W lutym 2018 r. przekazano także wytyczne dotyczące sposobu wykazywania celów i mierników podzadań i działań realizowanych w następstwie nałożenia na dysponentów części budżetowych lub podległe im jednostki nowych zadań publicznych po 31 października 2017 r. Poinformowano, że w rezultacie tych zmian konieczne mogło być dostosowanie celów i mierników podzadań i działań wyłącznie w zakresie wynikającym ze zmian prawnych, uzgodnionych z Ministerstwem.

Wojewoda uwzględnił te wytyczne w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (dalej: „WFPF”) na poszczególne lata dla wydatków w układzie zadaniowym, przyjmując do realizacji skonsolidowaną listę celów i mierników w ramach ww. funkcji państwa.

(akta kontroli str. 150-206)

**1.2.2.** W poszczególnych latach objętych kontrolą Wojewoda podejmował działania zmierzające do tego, aby nadzorowane lub podległe jednostki przedstawiały mu propozycje celów i mierników do realizacji w danym roku. Pisma w przedmiotowym zakresie przekazano wszystkim jednostkom. Wskazano m.in., że za punkt odniesienia należy przyjąć katalog klasyfikacji zadaniowej zawarty w nocie budżetowej na dany rok, celem zachowania spójności celów i mierników przez poszczególnych dysponentów, a także na uwzględnienie wszystkich tych, które zostały ujednoczone przez Ministerstwo Finansów.

Wojewoda wyjaśnił m.in., że w latach 2006-2014 propozycje celów i mierników były szczegółowo analizowane i konsultowane z ministerstwami, innymi urzędami wojewódzkimi oraz głównymi inspektoratami. W latach kolejnych stosowana była, wypracowana w ramach tych konsultacji, struktura celów i mierników w celu zapewnienia jednolitości i porównywalności zadaniowego planu wydatków. W związku z powyższym, nie licząc jednostkowych przypadków, takich jak wprowadzenie nowego działania oraz ujednoczenie celów i mierników zastosowane przez Ministerstwo Finansów, nie było konieczności tworzenia nowych celów i mierników, a co za tym idzie konieczności przekazywania wytycznych, które de facto nie zmieniły się od czasu ustalania obowiązującego katalogu celów i mierników.

W analizowanym okresie nie wystąpiły przypadki realizacji tych samych zadań lub działań przez różne jednostki podległe i nadzorowane przez Wojewodę, w tym przez rządową administrację zespoloną.

(akta kontroli str. 127-128, 137-149, 207-237)

**1.2.3.** Analiza dokonana na próbie 22 podzadań<sup>6</sup> i powiązanych z nimi 25 działań<sup>7</sup> zadaniowego układu wydatków w części 85/28 – województwo warmińsko-

---

<sup>6</sup> Podzadania: 2.1.5.W „Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego”, 2.3.1.W „Funkcjonowanie systemu ratowniczego i gaśniczego”, 2.4.2.W „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych”, 2.5.2.W „Realizacja polityki migracyjnej i azylowej oraz sprawy cudzoziemców”, 3.1.1.W „Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty”, 3.1.2.W „Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne”, 3.1.3.W „Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej”, 3.1.5.W „Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych”, 3.1.7.W „Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej”, 13.1.2.W „Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”, 13.1.3.W „Wyrównywanie szans zawodowych i integracja społeczna osób niepełnosprawnych”, 13.4.1.W „Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi”, 13.4.2.W „Wsparcie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz piecza zastępcza nad dzieckiem”, 14.1.1.W „System publicznych służb zatrudnienia”, 14.3.1.W „Wsparcie rozwoju i organizowanie dialogu i partnerstwa społecznego”, 16.1.1.W „Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości”, 19.1.4.W „Budowa, przebudowa, utrzymanie i remonty sieci dróg publicznych”, 19.5.1.W „Wspieranie transportu przyjaznego środowisku”, 21.1.3.W „Ochrona roślin i nasiennictwo”, 21.3.1.W „Ochrona

mazurskie w latach 2016-2019 (I półrocze) wykazała m.in., że Wojewoda zapewnił wybór celów spełniających odpowiednie kryteria jakości, które obejmowały istotne obszary działalności dysponenta i odzwierciedlały potrzeby społeczno-ekonomiczne. Na przykład w ramach zadania:

- Pomoc i integracja społeczna:
  - celem podzadania 13.1.2.W „Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym” było „przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez realizację działań z zakresu pomocy społecznej”,
  - celem działania 13.1.2.1.W „Wsparcie finansowe zadań i programów realizacji zadań pomocy społecznej” było „zapewnienie pomocy finansowej osobom i rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej”.
- Transport drogowy:
  - celem podzadania 19.1.4.W „Budowa, przebudowa, utrzymanie i remonty sieci dróg publicznych” była „poprawa dostępności komunikacyjnej przez utworzenie spójnej sieci dróg powiatowych i gminnych”,
  - celem działania 19.1.4.6.W „Pozostałe drogi publiczne” była „poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i zwiększenie dostępności transportowej przez tworzenie spójnej, zrównoważonej i przyjaznej użytkownikowi sieci drogowej w wymiarze lokalnym”.

(akta kontroli str. 238-255)

Analiza sposobu zdefiniowania treści 70 mierników do ww. próby 25 działań i 22 podzadań budżetu zadaniowego w 2019 r.<sup>8</sup> wykazała m.in., że w przypadku 32 z nich (45,7%) dotyczących 12 działań i 10 podzadań<sup>9</sup> ograniczony był wpływ

---

zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt”, 21.3.2.W „Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania oraz transportu”, 21.5.4.W „Pomoc krajowa i wspólnotowa inna niż WPR”.

<sup>7</sup> Działania: 2.1.5.3.W „Ograniczenie przestępczości i aspołecznych zachowań”, 2.3.1.2.W „Interwencje ratowniczo-gaśnicze”, 2.4.2.1.W „Wspieranie jst w zakresie odbudowy infrastruktury technicznej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych oraz ochrona przeciwpowodziowa”, 2.5.2.4.W „Pomoc socjalna udzielana cudzoziemcom oraz struktura migracyjno-azylowa”, 3.1.1.2.W „Nadzór pedagogiczny”, 3.1.2.2.W „Wsparcie dostępu do książek, podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych”, 3.1.3.2.W „Dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli”, 3.1.5.3.W „Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży”, 3.1.7.3.W „Upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego”, 13.1.2.1.W „Wsparcie finansowe zadań i programów realizacji zadań pomocy społecznej”, 13.1.2.2.W „Wspieranie osób z zaburzeniami psychicznymi”, 13.1.2.6.W „Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych”, 13.1.3.3.W „Prowadzenie nadzoru i wykonywanie funkcji kontrolnych nad orzekaniem o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności”, 13.4.1.1.W „Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego i zasiłki dla opiekunów”, 13.4.1.5.W „Pomoc Państwa w wychowywaniu dzieci”, 13.4.2.4.W „Finansowanie, monitorowanie oraz kontrola realizacji zadań w obszarze wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej”, 14.1.1.2.W „Nadzór nad prawidłowością realizacji zadań przez urzędy pracy”, 14.3.1.2.W „Współpraca na rzecz wzmocnienia instytucji dialogu społecznego oraz kształtowanie form dialogu i rozwiązań w zakresie zbiorowego prawa pracy”, 16.1.1.2.W „Finansowanie, nadzór i kontrola realizacji zadań z zakresu administracji rządowej - dowody osobiste, ewidencja ludności, rejestracja zdarzeń stanu cywilnego”, 19.1.4.6.W „Pozostałe drogi publiczne”, 19.5.1.2.W „Rekompensowanie strat z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym”, 21.1.3.3.W „Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin”, 21.3.1.4.W „Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, kontrola dobrostanu oraz ochrona zdrowia zwierząt”, 21.3.2.4.W „Kontrola warunków weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz”, 21.5.4.3.W „Dotacje na dopłaty do paliwa rolniczego”.

<sup>8</sup> Spośród analizowanej próby budżetu zadaniowego na 2019 r. w 26 przypadkach przyjęto do realizacji jeden miernik, w 19 przypadkach – dwa mierniki i w dwóch przypadkach – trzy mierniki.

<sup>9</sup> 13.1.2.W Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, 13.1.2.1.W Wsparcie finansowe zadań i programów realizacji zadań pomocy społecznej, 13.1.2.6.W Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych, 13.1.3.3.W Prowadzenie nadzoru i wykonywanie funkcji kontrolnych nad orzekaniem o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, 13.4.1.W Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi, 13.4.1.5.W Pomoc państwa w wychowywaniu dzieci,

Wojewody, jako dysponenta realizującego dane zadanie publiczne, na osiągnięcie ich wartości. Na przykład:

- dla podzadania:
  - 13.1.2.W „Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym” przyjęto miernik „Liczba osób objętych pomocą społeczną (w tys. szt.)”,
  - 2.1.5.W „Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego” przyjęto miernik „Liczba uczestników i odbiorców działań w ramach programów ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań (w osobach).”
- dla działania:
  - 21.1.3.3.W „Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin” przyjęto miernik „Stosunek liczby stwierdzonych nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych badań i kontroli (w szt./szt.)”,
  - 21.3.1.4.W „Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, kontrola dobrostanu oraz ochrona zdrowia zwierząt” przyjęto miernik „Stosunek liczby dodatnich wyników badań do liczby wszystkich wykonanych badań (w % szt./szt.)”.

Zdaniem NIK ww. wartości były trudne do zdefiniowania na etapie planowania (np. liczba osób objętych pomocą społeczną, czy liczba stwierdzonych nieprawidłowości) oraz utrudniona była ich interpretacja w kontekście wskazanego celu, tj. czy niższa wartość od planowanej jest zjawiskiem pozytywnym czy negatywnym. Zgodnie z pkt. 13 załącznika nr 48 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej<sup>10</sup> mierniki powinny wskazywać stopień realizacji celu działalności państwa i odnosić się do tego na co dysponent realizujący zadania publiczne mają wpływ.

Wojewoda wyjaśnił m.in., że od 2016 r. stosowano ujednoczone przez Ministerstwo Finansów dla wszystkich urzędów wojewódzkich cele i mierniki dla podzadań i działań realizowanych w ramach funkcji państwa nr 2 „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”, 3 „Edukacja, wychowanie i opieka”, 5 „Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa”, 9 „Kultura i dziedzictwo narodowe”, 14 „Rynek pracy”, 19 „Infrastruktura transportowa”, 21 „Polityka rolna i rybacka”. Dodał również, że do budżetu w układzie zadaniowym włączane były również cele i mierniki

---

14.1.1.W System publicznych służb zatrudnienia, 14.3.1.W Wsparcie rozwoju i organizowanie dialogu i partnerstwa społecznego, 14.3.1.2.W Współpraca z partnerami społecznymi na rzecz wzmocnienia instytucji dialogu społecznego oraz kształtowanie form dialogu i rozwiązań w zakresie zbiorowego prawa pracy, 19.5.1.W Wspieranie transportu przyjaznego środowisku, 19.5.1.2.W Rekompensowanie strat z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, 2.1.5.W Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, 2.1.5.3.W Ograniczanie przestępczości i aspołecznych zachowań, 2.4.2.W Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, 2.4.2.1.W Wspieranie jst w zakresie odbudowy infrastruktury technicznej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych oraz ochrona przeciwpowodziowa, 2.5.2.W Realizacja polityki migracyjnej i azylowej oraz sprawy cudzoziemców, 2.5.2.4.W Pomoc socjalna udzielana cudzoziemcom oraz struktura migracyjno-azylowa, 21.1.3.3.W Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin, 21.3.1.4.W Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, kontrola dobrostanu oraz ochrona zdrowia zwierząt, 21.5.4.W Pomoc krajowa i wspólnotowa inna niż WPR, 21.5.4.3.W Dotacje na dopłaty do paliwa rolniczego, 3.1.1.W Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty.

<sup>10</sup> Dalej: „nota budżetowa”. Noty budżetowe - wydawane przez Ministra Finansów rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Nota budżetowa na rok 2016 została opublikowana w Dz.U. z 2015 r. poz. 955, ze zm., 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. – Dz.U. z 2019 r. poz. 183, ze zm.

przekazywane pismami m.in. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>11</sup>.

(akta kontroli str. 127-128, 137-149, 201-202, 256-262)

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Urzędu wyjaśnił m.in., że podzadania i działania z zakresu pomocy społecznej i wspierania rodziny<sup>12</sup> określone w katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań odnosiły się do realizacji zadań zleconych i własnych zarówno gmin i powiatów, nie zaś zadań realizowanych przez Wojewodę. W przypadku podzadań i działań w powyższym zakresie rolą Wojewody było zabezpieczenie prawidłowej realizacji zadań przez samorządy, poprzez zapewnienie dotacji i przekazywanie ich w terminach umożliwiających prawidłową realizację zadań.

(akta kontroli str. 263-267)

Dla każdego analizowanego miernika sporządzono czytelny i szczegółowy opis. Mierniki te były możliwe do obliczenia na podstawie dostępnych danych, a informacje te pozyskiwano z baz danych i rejestrów prowadzonych przez realizujące dane działanie komórki organizacyjne Urzędu oraz jednostki podległe i nadzorowane przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 268-362)

Analiza stosowanego przez jednostki podległe i nadzorowane przez Wojewodę hierarchicznego układu celów na podstawie dziewięciu działań i przypisanych im ośmiu podzadań zadaniowego układu wydatków w 2019 r. (wyodrębnionych z próby ww. 25 działań i 22 podzadań)<sup>13</sup> wykazała, że cele poszczególnych podzadań i działań były zhierarchizowane oraz pogrupowane w jednolity sposób. Realizacja celów niższego rzędu – działań wpływała na realizację celów wyższego rzędu – podzadań, np.:

- Państwowa Straż Pożarna:
  - celem podzadania 2.3.1.W „Funkcjonowanie systemu ratowniczego i gaśniczego” było „Zwiększenie efektywności funkcjonowania systemu ratowniczego oraz poprawa skuteczności przeciwdziałania zagrożeniom”,
  - celem działania 2.3.1.2.W „Interwencje ratowniczo-gaśnicze” była „Likwidacja pożarów, miejscowych zagrożeń i klęsk żywiołowych”.
- Wojewódzki Inspektorat Weterynarii:

---

<sup>11</sup> Pismo Ministerstwa z 4 stycznia 2017 r. ws. stosowania przepisów ustawy z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 2066), nakładających na wojewodów zadania związane z rozpatrywaniem wniosków o przyznanie świadczeń pieniężnych dla posiadaczy Karty Polaka osiedlających się w Polsce, w tym m.in. wytyczne dotyczące klasyfikacji budżetowej wydatków związanych z finansowaniem ww. świadczeń pieniężnych.

<sup>12</sup> 13.1.2.W, 13.4.1.W, 13.1.2.1.W, 13.1.2.6.W oraz 13.4.1.5.W.

<sup>13</sup> 2.3.1.W Funkcjonowanie systemu ratowniczego i gaśniczego, 2.3.1.2.W Interwencje ratowniczo-gaśnicze, 2.1.1.3.W Ochrona roślin i nasiennictwo, 2.1.1.3.3.W Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin, 2.1.3.1.W Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt, 2.1.3.1.4.W Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, kontrola dobrostanu oraz ochrona zdrowia zwierząt, 2.1.3.2.W Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania oraz transportu, 2.1.3.2.4.W Kontrola warunków weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz, 3.1.1.W Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty, 3.1.1.2.W Nadzór pedagogiczny, 3.1.2.2.W Wsparcie dostępu do książek, podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych, 3.1.3.W Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej, 3.1.3.2.W Doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli, 3.1.5.W Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych, 3.1.5.3.W Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, 3.1.7.W Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej, 3.1.7.3.W Upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego.

- celem podzadania 21.3.1.W „Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt” było „Zapewnienie bezpieczeństwa epizootycznego i dobrostanu zwierząt”,
- celem działania 21.3.1.4.W „Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, kontrola dobrostanu oraz ochrona zdrowia zwierząt” była „Minimalizacja ryzyka wystąpienia chorób zakaźnych zwierząt oraz naruszania norm dotyczących dobrostanu zwierząt”,
- celem podzadania 21.3.2.W „Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania oraz transportu” było „Zapewnienie bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz”,
- celem działania 21.3.2.4.W „Kontrola warunków weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz” było „Zapewnienie spełnienia wymagań weterynaryjnych przez produkty pochodzenia zwierzęcego i pasze”.

(akta kontroli str. 256-261)

**1.2.4.** W poszczególnych latach objętych kontrolą Wojewoda nie wprowadził w jednostkach podległych lub nadzorowanych obowiązku przeprowadzania konsultacji z interesariuszami (w tym jednostkami otrzymującymi dotacje) odnośnie celów i mierników budżetu zadaniowego, a także ich planowanych wartości, jak również nie zlecał przeprowadzenia takich konsultacji.

Wojewoda wyjaśnił m.in., że nie dostrzeżono merytorycznie takiej potrzeby. 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, 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 Olsztynie współpracowało z Okręgową Komisją Egzaminacyjną, a Wydział Infrastruktury i Rozwoju Urzędu z jednostkami samorządu.

(akta kontroli str. 137-149, 363)

W okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań, aby budżet zadaniowy uzyskał cechy budżetu obywatelskiego, wspierającego dialog i debatę społeczną wokół sposobu i spodziewanych efektów finansowania realizacji zadań publicznych.

Wojewoda wyjaśnił m.in, że jako przedstawiciel Rady Ministrów w terenie nadzoruje i kontroluje prawidłową realizację powierzonych zadań. Jako dysponent części budżetowej przekazuje środki na wydatki publiczne, w tym m.in. jednostkom samorządu terytorialnego. Proces wdrażania budżetu zadaniowego nie jest obligatoryjny dla tych podmiotów. Dodał również, że aby wspierać dialog i debatę społeczną, 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 administrację samorządową oraz całe społeczeństwo i instytucje będące reprezentacją tego społeczeństwa. To na tym poziomie byłoby widać bezpośrednie efekty wydatkowania środków publicznych. Obecnie, zgodnie z obowiązującymi

przepisami, w tworzeniu budżetu obywatelskiego uczestniczą jedynie mieszkańcy gmin, nie odbywa się to na żadnym poziomie administracji rządowej.

(akta kontroli str. 137-149)

**1.2.5.** Dla realizacji celów zarządczych wprowadzono w Urzędzie dodatkowe poziomy klasyfikacyjne (poniżej poziomu działań) – poddziałania. Ustalono dla nich cele i mierniki budżetu zadaniowego. Na przykład w 2019 r. w działaniu:

- 13.1.2.1.W „Wsparcie finansowe zadań i programów realizacji zadań pomocy społecznej” wprowadzono poddziałanie „Realizacja budżetu Wojewody z zakresu zabezpieczenia społecznego”, którego celem było „Zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadania” (miernikiem tego poddziałania był „Stopień wykonania planu dotacji”),
- 19.1.4.6.W „Pozostałe drogi publiczne” wprowadzono dwa poddziałania:
  - „Terminowa weryfikacja wniosków o wypłatę dotacji w ramach realizacji programu wieloletniego – Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, którego celem było „Przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych (miernikiem tego poddziałania był „Udział zatwierdzonych w obowiązującym terminie wniosków o wypłatę dotacji do ilości wniosków złożonych do zatwierdzenia”),
  - „Kontrola wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych udzielonych w ramach: Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019, Rządowego programu na rzecz rozwoju oraz konkurencyjności regionów poprzez wsparcie lokalnej infrastruktury drogowej”, którego celem było „Potwierdzenie prawidłowości wykorzystania dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa”. Miernikiem tego poddziałania był „Stosunek ilości przeprowadzonych kontroli do kontroli planowych”.

Wojewoda wyjaśnił, że wypracowane narzędzia dają pełną i szczegółową informację o efektach działań. Dodał, że z uwagi na bardzo dużą szczegółowość budżetu zadaniowego oraz utworzenia w ramach kontroli zarządczej dodatkowego szczebla klasyfikacji zadaniowej, tj. poddziałania, nie było potrzeby identyfikowania obszarów, w których brakuje informacji o efektach działań prowadzonych w obszarze realizowanych działań.

(akta kontroli str. 127-134, 364-504)

### **1.3. Planowanie wydatków w podziałkach klasyfikacji budżetowej**

Opis stanu  
faktycznego

**1.3.1.** Wydatki na podzadania i działania finansowane w części budżetowej, której dysponentem był Wojewoda planowane były w Wydziale Finansów i Kontroli Urzędu, po otrzymaniu pisma z Ministerstwa Finansów dotyczącego limitu wydatków na dany rok budżetowy i lata kolejne. Podziału tych środków dokonywano z uwzględnieniem zadań wskazanych do realizacji przez Ministerstwo Finansów. Podział ten stanowił podstawę do zawiadamiania kierowników jednostek oraz dyrektorów wydziałów o wstępnych kwotach w projekcie budżetu państwa na następny rok budżetowy. W odpowiedzi podmioty te przedstawiały Wojewodzie materiały dotyczące propozycji celów i mierników, niezbędnych do opracowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na dany rok z uwzględnieniem kwot przyjętych w ustawie budżetowej.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą każda z podległych lub nadzorowanych jednostek przedstawiła Wojewodzie odpowiednie formularze, dotyczące planowanych wydatków i mierników (WFPF w 2016 r. i BZCM w latach 2017-2019).

Wojewoda wyjaśnił m.in., że po otrzymaniu pisma z Ministerstwa Finansów, dotyczącego limitu wydatków na lata kolejne, dokonywał podziału tych środków, zgodnie z wytycznymi zawartymi w ww. piśmie. Limit był dzielony kwotowo, zgodnie z zapisami w piśmie Ministra informującymi o tym, które zadania są uwzględnione we wstępnym limicie wydatków. Dodał również, że podstawową klasyfikacją w realizacji budżetu jest klasyfikacja budżetowa, w ramach której w poszczególnych rozdziałach i paragrafach przeprowadzane są analizy realizacji poszczególnych zadań nałożonych na Wojewodę przepisami prawa. Realizacja budżetu zadaniowego ma charakter pomocniczy.

(akta kontroli str. 127-134, 505-506)

**1.3.2.** Analiza NIK dotycząca porównania największych planowanych wydatków w kolejnych latach budżetu zadaniowego Wojewody (13.4.1.W „Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi” oraz 13.4.1.5.W „Pomoc państwa w wychowywaniu dzieci”)<sup>14</sup> z wartością ich mierników wykazała m.in., że wysokość planowanych na lata 2016-2019 wydatków wiązała się ze zmianą wartości planowanych mierników. Na przykład w podzadaniu 13.4.1.W:

- w 2016 r. zaplanowano 3,98 mln wypłat świadczeń rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego oraz świadczenia wychowawczego w kwocie 1 324 687,9 tys. zł, wykonano – 4,10 mln w kwocie 1 319 624,3 tys. zł,
- w 2017 r. zaplanowano 4,09 mln świadczeń w kwocie 1 597 373,3 tys. zł, wykonano 4,5 mln w kwocie 1 562 229,9 tys. zł,
- w 2018 r. zaplanowano 4,5 mln świadczeń w kwocie 1 593 012,2 tys. zł, wykonano 4,44 mln w kwocie 1 550 581,8 tys. zł,
- w 2019 r. zaplanowano 4,44 mln świadczeń do wypłaty (1 460 381,8 tys. zł)<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 252-255)

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

Opis stanu faktycznego

Wojewoda jako dysponent części budżetowej nie planował środków w ramach rezerw celowych. Wartości mierników planowane były na poziomie podzadań i działań i określane na etapie sporządzania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Wojewoda wyjaśnił, że planowanie środków w ramach tych rezerw należy do gestii właściwego Ministra, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

(akta kontroli str. 127-134)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Wojewoda zapewnił wybór celów spełniających odpowiednie kryteria jakości, obejmowały one bowiem istotne obszary działalności dysponenta i odzwierciedlały potrzeby społeczno-ekonomiczne. Ponadto cele poszczególnych podzadań i działań były właściwie zhierarchizowane i pogrupowane w jednolity sposób. Mierniki, obrazujące stopień realizacji celów, były możliwe do obliczenia na podstawie dostępnych danych źródłowych. Pozytywnie należy ocenić również wprowadzenie w Urzędzie, dla realizacji celów zarządczych, dodatkowych poziomów klasyfikacyjnych, tj. poddziałań oraz ich mierników, co pozwalało uzyskać bardziej szczegółową informację o efektach realizowanych działań.

<sup>14</sup> Wyodrębnionych z próby opisanej w pkt. 1.2.3 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>15</sup> Wg stanu na 2019 (I połowa) wykonano 2,1 mln świadczeń w kwocie 765 418,8 tys. zł.

W ocenie NIK ustalona, we współpracy z Ministerstwem Finansów, klasyfikacja zadaniowa w przypadku niektórych mierników utrudniała ich interpretację w powiązaniu z danym celem. Ograniczony był też wpływ Wojewody na osiągnięcie wartości części ustalonych w ten sposób mierników.

OBSZAR

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

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

Opis stanu faktycznego

Na etapie określenia przez Ministra Finansów limitu wydatków na kolejny rok budżetowy kwoty z niego wynikające i podzielone według klasyfikacji budżetowej przypisywane były do poszczególnych zadań w układzie zadaniowym. Przy podziale limitu środków do projektu budżetu nie planowano wartości mierników w układzie zadaniowym. W okresie od dnia przekazania Sejmowi projektu ustawy budżetowej do dnia jej uchwalenia zmiany kwot planowanych wydatków w ramach poszczególnych rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej znajdowały odzwierciedlenie w ich układzie zadaniowym. W przypadku wprowadzenia przez Ministra Finansów zmiany w wysokości kwot do projektu budżetu, jednostki i wydziały otrzymywały z Wydziału Finansów i Kontroli informacje o tych zmianach i w ślad za tym składały do 1-go grudnia danego roku rozpisany, w tzw. układzie tradycyjnym i zadaniowym budżetu, projekt planu finansowego na przyszły rok. Wartości mierników określane były na etapie sporządzania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, po ogłoszeniu ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 4-16 i 640-645)

### **2.2. Zmiana limitu wydatków a zmiana wartości mierników**

Opis stanu faktycznego

**2.2.1.** Zmiany limitu wydatków w trakcie roku budżetowego oraz wartości planowanych mierników zbadano na próbie 22 podzadań i powiązanych z nimi 25 działań (wymienionych w punkcie 1.2.3 wystąpienia) zadaniowego układu wydatków 2018 r., dla których zdefiniowano łącznie 68 mierników. Ustalono m.in., że:

- w przypadku każdego badanego podzadania/działania nastąpiła w 2018 r. zmiana limitu wydatków (średnio o 20,5%),
- zmiany planu wartości miernika dokonano w 23 przypadkach,
- dla dwóch mierników w ramach działań 3.1.2.2.W i 3.1.5.3.W w planie według ustawy budżetowej określono ich wartości, pomimo że nie zaplanowano na nie w tej pozycji wydatków. Dotyczyło to mierników: „Odsetek szkół podstawowych i gimnazjów, w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego” oraz „Liczba uczniów objętych pomocą w województwie”, dla których plan według ustawy budżetowej wyniósł odpowiednio: 94,87% i 27.223 osób. Na realizację ww. działań przyznano środki w trakcie roku budżetowego - odpowiednio: 16 054,1 tys. zł i 25 989,1 tys. zł. Zwiększeń środków dokonywano w okresie od kwietnia do października 2018 r.

Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>16</sup> w ww. pozycji sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym

<sup>16</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm. (dalej: „rozporządzenie MF z 28 grudnia 2011 r.”).

wykazuje się wartości mierników odpowiadające wysokości wydatków ujętych w ustawie budżetowej.

Wojewoda wyjaśnił, że: „na zadania realizowane w powyższych działaniach corocznie uruchamiane są rezerwy celowe. Mając powyższe na względzie, Kurator Oświaty w Olsztynie, na etapie sporządzania Wieloletniego Planu Finansowego państwa, zaplanował już wartości mierników, mimo braku zaplanowanych wydatków, biorąc pod uwagę orientacyjną wysokość środków, które miały być uruchomione z rezerw celowych. Miało to na celu zapewnienie przejrzystości zadaniowego planu wydatków. Zadania realizowane w ramach tych działań wynikają z ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych<sup>17</sup> oraz z ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>18</sup> i muszą być realizowane w trakcie roku.”

- dla 44 pozostałych analizowanych mierników nie dokonano zmiany ich planowanej wartości pomimo zmiany limitów wydatków w odpowiednich podzadaniach/działaniach, w tym dla 23 mierników 19 podzadań/działań ze zmianami limitów powyżej 1 mln zł (do 75,1 mln zł; od 2,3% do 159 934,0%). Dotyczyło to m.in. miernika działania 21.5.4.3.W, według którego planowana powierzchnia użytków rolnych, na których obniżono koszty gospodarowania miała pozostać bez zmian (na poziomie 850 tys. ha), pomimo że przyznano na nie wyższe o 68,8 mln zł środki (o 159 934%), czy też miernika działania 13.4.1.5.W, według którego liczba dzieci, na które rodzina otrzyma świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy, dodatek do zryczałtowanej kwoty miała zostać taka sama (173 tys.), pomimo zwiększenia planu wydatków o 39 mln zł (o 4,2%).

Zgodnie z § 4 pkt 2 ww. rozporządzenia w sprawozdaniu z wykonania wydatków w układzie zadaniowym dane w zakresie planu po zmianach wykazuje się w wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki.

Wojewoda wyjaśnił, że opracowywane na etapie sporządzania Wieloletniego Planu Finansowego wartości mierników ustalane są w taki sposób, aby obrazowały efekty planowane do osiągnięcia w trakcie roku budżetowego i uwzględniają już dodatkowe środki pochodzące np. z rezerw celowych. Powyższe zwiększenia planu wydatków pochodziły ze środków rezerw celowych i nie miały wpływu na poziom ustalonej wartości miernika.

Wojewoda wyjaśnił, że w większości realizowanych podzadań i działań wartość miernika określana jest na podstawie analizy danych pochodzących z rocznych sprawozdań. Ponieważ ustalana jest ona w wielkości planowanej do osiągnięcia w skali roku to zmiana planu wydatków nie zawsze ma wpływ na planowaną do osiągnięcia wartość miernika. Przyznany ustawą budżetową plan wydatków na poszczególnych działaniach i podzadaniach jest niewystarczający, co nie oznacza, że np. zostanie zrealizowanych mniej świadczeń, czy pomocą objętych zostanie mniejsza liczba osób. W praktyce środki przyznane ustawą budżetową wystarczają na krótszy okres i są uzupełniane środkami z rezerw celowych budżetu państwa.

(akta kontroli str. 628-639, 669-676, 683-692 i 704-724)

NIK nie w pełni podziela powyższe wyjaśnienia, bowiem z § 4 pkt 1-2 ww. rozporządzenia wynika wprost, że w zakresie planu według ustawy budżetowej

<sup>17</sup> Dz.U. poz. 2203, ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1481, ze zm.

wykazuje się wartości mierników odpowiadające wysokości wydatków ujętych w ustawie budżetowej, a dokonane w trakcie roku zmiany planowanych wydatków wymagają także zmiany przez dysponenta docelowej wartości miernika. Ponadto zgodnie z pkt. 13 ppkt. 5 załącznika nr 48 do noty budżetowej na lata 2018-2019, „(...) przez wartość docelową rozumie się wartość miernika, którą planuje się osiągnąć w roku budżetowym (bez uwzględnienia rezerw celowych), na który sporządza się WPDFP lub projekt ustawy budżetowej (...).”

**2.2.1.1.** Wojewoda zarządzeniem nr 87 z 21 marca 2017 r.<sup>19</sup> w sprawie ustalenia procedur dotyczących zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym Wojewody (dalej: „zarządzenie z 21 marca 2017 r.”) wprowadził m.in. procedurę zmiany planu wartości mierników na poziomie podzadań i działań. Określała ona możliwość dokonywania przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu oraz kierowników podległych jednostek w trakcie roku budżetowego zmiany planu wartości mierników na uzasadniony wniosek złożony do Wydziału Finansów i Kontroli. W procedurze tej nie określono przesłanek do dokonywania takich zmian, np. zmiany w planie wydatków.

(akta kontroli str. 4-16)

**2.2.2.** W okresie objętym kontrolą wydatki niewygasające wystąpiły w 2017 r. (427 tys. zł) i w 2018 r. (629 tys. zł), każdorazowo w podzadaniu 2.3.1.W i w działaniu 2.3.1.2.W. Środki te stanowiły odpowiednio: 3,4% i 3,2% wydatków podzadania i zostały wykorzystane w pierwszym kwartale następnego roku na: zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do podjęcia działań związanych z likwidacją zagrożeń w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego, instalację klimatyzatora, remont garaży oraz na zakup roboty do prac podwodnych. Ujęcie tych środków w wydatkach niewygasających nie miało wpływu na wykonanie mierników (m.in. skróceniu uległ średni czas dojazdu na miejsce zdarzenia jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, będący miernikiem wykonania podzadania 2.3.1.).

(akta kontroli str. 647-648)

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

Opis stanu faktycznego

**2.3.1.** W latach 2016-2019 (I półrocze) Wojewoda, zgodnie z § 7 rozporządzenia MF z 28 grudnia 2011 r., sporządzał co pół roku sprawozdania z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym (tj. za pierwsze półrocze i za rok budżetowy), według wymaganego wzoru i szczegółowości. Wojewoda w zarządzeniach z 26 stycznia 2012 r. i 21 marca 2017 r. wprowadził możliwość monitorowania przez kierowników jednostek organizacyjnych Urzędu i jednostek podległych poziomowi realizacji mierników z mniejszą częstotliwością niż półroczna. W zależności od specyfiki zadania byli oni upoważnieni do podjęcia decyzji o trybie (ciągłym lub okresowym) i terminach pomiaru miernika (dzienny, miesięczny, kwartalny lub roczny). Analiza 70 mierników 22 podzadań i powiązanych z nimi 25 działań zadaniowego układu wydatków na 2019 r. (wymienionych w punkcie 1.2.3 wystąpienia) wykazała m.in., że:

- dla wszystkich mierników określono algorytm i źródło danych do wyliczenia ich wartości, terminy pomiarów oraz komórkę organizacyjną/jednostkę odpowiadającą m.in. za pomiar,
- dla 21 mierników (tj. 30% badanych) ustalono terminy pomiarów krótsze niż półroczne, w tym: dla trzech – bieżące, dwóch – miesięczne, 16 – kwartalne,

<sup>19</sup> Obowiązujące od 1 stycznia 2017 r. Wcześniej było to zarządzenie Wojewody nr 29 z 26 stycznia 2012 r. (ze zmianami), dalej: „zarządzenie z 26 stycznia 2012 r.”.

- dla 49 mierników (tj. 70% badanych) ustalono półroczne (lub dłuższe) terminy pomiarów, w tym: dla 45 – półroczne, dla czterech – roczne.

(akta kontroli str. 4-41, 573-639 i 725-732)

Wojewoda wyjaśnił, że w trakcie roku budżetowego realizacja wydatków w Urzędzie monitorowana jest na bieżąco w ramach elektronicznych systemów (m.in. system Trezor) oraz na podstawie półrocznych sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym, a także miesięcznych sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28). Sposób monitorowania wartości mierników wynikał z zapisów kart mierników, formularza BZCM (zestawienie propozycji celów i mierników), zapisów kontroli zarządczej oraz wewnętrznych aktów prawnych.

Przy tworzeniu blokad, przesuwaniu środków między zadaniami, czy też przy uruchamianiu środków z rezerw celowych nie korzystano z półrocznych sprawozdań z wykonania wydatków w układzie zadaniowym. Wojewoda wyjaśnił, że wynikało to m.in. z tego, iż sprawozdanie półroczne sporządzane są na poziomie podzadań<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 640-642 i 649-676)

Kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu i jednostek podległych Wojewodzie analizowali w trakcie roku sytuację budżetową i realizację zadań. Na przykład, w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym monitorowanie stopnia wykonania wartości mierników odbywało się co miesiąc na podstawie liczby wykonanych kontroli, których zestawienie przekazywane było do Wydziału Zdrowia Urzędu oraz do Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego. W Wydziale Polityki Społecznej część mierników dotyczących działań i podzadań monitorowana była w okresach miesięcznych lub kwartalnych na podstawie meldunków lub resortowych sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji np. świadczeń rodzinnych, świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, czy świadczeń wychowawczych. Dokumenty te zamieszczano w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją Urzędu.

(akta kontroli str. 669-682 i 733-735)

**2.3.2.** W zarządzeniach z 26 stycznia 2012 r. i 21 marca 2017 r. Wojewoda określił, że poziom efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym dla działań realizowanych przez Urząd monitorowany jest przez jego pełnomocnika ds. kontroli zarządczej, we współpracy z Wydziałem Finansów i Kontroli, a kierownicy jednostek oraz dyrektorzy wydziałów zapewniają w ramach kontroli zarządczej nadzór nad efektywnością i skutecznością realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym. Wydział Finansów i Kontroli miał dokonywać natomiast pomiarów wskaźników efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych za rok budżetowy dla działań realizowanych przez Urząd i przez pozostałe jednostki podległe Wojewodzie (opisano w punkcie 2.4.4. wystąpienia).

Pełnomocnik wyjaśniła, że ww. współpraca z Wydziałem Finansów i Kontroli dotyczyła aktualności działań i mierników, w tym ich wartości. Wydział Finansów i Kontroli wykorzystywał natomiast wyniki jej półrocznych pomiarów dla działań i poddziałań, które udostępniła mu w ramach potrzeb.

Spośród 25 badanych działań (wymienionych w punkcie 1.2.3 wystąpienia) 16 dotyczyło działań realizowanych przez Urząd, z których w pierwszym półroczu 2019 r. 15 działań Urzędu zostało objętych monitorowaniem przez pełnomocnika, w tym 11, w których wyodrębniono dodatkowe poddziałania wraz z ich miernikami.

---

<sup>20</sup> Nie podaje się w nich celów i mierników działań.

Pełnomocnik w trakcie roku budżetowego otrzymywała z komórek organizacyjnych Urzędu jednostkowe półroczne sprawozdania z wykonania planu działania oraz informacje o poziomie zidentyfikowanych uprzednio ryzyk Urzędu. W sprawozdaniach tych nie formułowano wniosków z monitoringu poziomu efektywności i skuteczności realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym. Podawano w nich natomiast w tym zakresie planowane i osiągnięte wartości mierników działań i poddziałań.

Pełnomocnik wyjaśniła, że na podstawie ww. sprawozdań jednostkowych nie opracowywała zbiorczego dokumentu. Podała, że analizowała informacje w nich zawarte. W przypadku gdy pomiar budził jej wątpliwości (np. plan kontroli wykonany był na niskim poziomie) kontaktowała się z pracownikiem danego wydziału z prośbą o informację, czy zagrożona jest realizacja danego działania. Działania tych nie dokumentowała. Wskazała, że za realizację działań odpowiadali kierownicy danych komórek Urzędu. Jednostkowe sprawozdania za pierwsze półrocza nie były dalej przekazywane (np. kierownictwu Urzędu). Wyjaśniła, że procedury wewnętrzne Urzędu nie nakładały na nią obowiązku przekazywania wyników półrocznego monitoringu kierownictwu Urzędu. Podała, że nie posiadała informacji jakie decyzje zarządcze podejmowano na podstawie wyników monitoringu poziomu efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, zarówno półrocznym, jak i rocznym. Wskazywanie Wojewodzie propozycji kierunków dla działań realizowanych przez Urząd nie leżało w zakresie jej zadań.

(akta kontroli str. 4-41, 736-739, 759-800 i 809-818)

#### **2.4. Wykorzystanie informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym po zakończeniu roku**

Opis stanu faktycznego

**2.4.1.** Zgodnie z § 12 ust. 3 zarządzenia Wojewody z 21 marca 2017 r. przy podziale limitu wydatków należało kierować się m.in. wynikami pomiaru efektywności i skuteczności budżetu zadaniowego.

Wykonanie wydatków i mierników w układzie budżetu zadaniowego w poprzednich latach nie miało bezpośredniego wpływu na planowanie budżetu, w tym na zmiany struktury planowanych wydatków. Na przykład, przy podziale limitu wydatków na 2019 r. brano pod uwagę wytyczne Ministra Finansów odnoszące się do klasyfikacji budżetowej oraz przewidywane wykonanie wydatków w 2018 r. Podział limitu wydatków na etapie projektu budżetu dokonywany był w podziałkach klasyfikacji budżetowej i przypisywany do poszczególnych zadań w układzie zadaniowym.

(akta kontroli str. 4-16, 640-642 i 669-676)

Wojewoda wyjaśnił, że nieosiągnięcie planowanych wartości mierników w poprzednich latach, mimo wykorzystania limitu wydatków, lub przekroczenie planowanych wartości mierników nie miało wpływu na alokację środków pomiędzy podzadania lub działania w następnych latach, gdyż planowanie wydatków odbywa się w obrębie ustawy budżetowej, która nie zabezpiecza całości wydatków ponoszonych na podstawowe funkcjonowanie jednostek. Uzupełniane są one rezerwami celowymi państwa. Wszelkie zmiany dokonywane są w pierwszej kolejności w oparciu o analizę realizacji zadania w ramach danej tradycyjnej klasyfikacji budżetowej, a następnie informacje te przekładane są na układ zadaniowy wydatków.

(akta kontroli str. 669-676)

W sprawie wykorzystywania układu zadaniowego wydatków do weryfikacji zbędnych lub nieefektywnych przedsięwzięć Wojewoda wyjaśnił, że jest on przedstawicielem Rady Ministrów w województwie i wykonuje zadania z zakresu administracji

rządowej ustalone poprzez obowiązujące ustawy. Dlatego też nie ma możliwości, aby w obszarze jego działalności występowały zbędne lub nieefektywne przedsięwzięcia. Zdaniem Wojewody w latach 2016-2019 (I półrocze) takich przedsięwzięć nie było.

(akta kontroli str. 819-828)

**2.4.2.** Analiza wykonania w 2018 r. wartości mierników dla 22 podzadań i powiązanych z nimi 25 działań zadaniowego układu wydatków (wymienionych w punkcie 1.2.3 wystąpienia) wykazała m.in., że w przypadku 14 podzadań (63,6% badanych) osiągnięcie (lub nieosiągnięcie) planowanych wartości mierników na tym poziomie klasyfikacji budżetowej przekładało się na jednoczesne osiągnięcie (lub nieosiągnięcie) zaplanowanych wartości mierników na poziomie powiązanych działań. Przy ośmiu podzadaniach wystąpiło jednoczesne osiągnięcie wartości mierników powiązanych działań, a przy sześciu podzadaniach jednoczesne nieosiągnięcie wartości mierników powiązanych działań. W pozostałych ośmiu badanych podzadaniach taka korelacja nie wystąpiła.

(akta kontroli str. 832-837)

**2.4.3.** W sprawie podejmowania działań w przypadku nieosiągnięcia w danym roku celów określonych w układzie zadaniowym na lata 2016-2018 Wojewoda wyjaśnił, że stopień realizacji celów budżetu zadaniowego poddawany był corocznie ocenie w karcie pomiaru efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym. Poszczególne komórki organizacyjne Urzędu oraz jednostki podległe Wojewodzie analizowały w zakresie swojej działalności przyczyny odchylenia osiągniętych wartości mierników od wartości zaplanowanych w danym okresie. Obszary, w których nie zostały osiągnięte zaplanowane wartości tych mierników i przyczyny tej sytuacji opisywane były w rocznej karcie pomiaru efektywności i skuteczności. Wojewoda podał, że analiza przyczyn nieosiągnięcia bądź osiągnięcia wyższej od zakładanego wartości miernika, wpływała na próbę bardziej precyzyjnego określenia jego planowanych wartości w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 669-676)

**2.4.4.** Zgodnie obowiązkiem wynikającym z § 39 zarządzenia Wojewody z 21 marca 2017 r. Wydział Finansów i Kontroli dokonał pomiarów wskaźników efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym dla działań realizowanych przez Urząd i przez pozostałe jednostki podległe Wojewodzie za: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. Wydział ten opracował zbiorcze (na dany rok) karty pomiaru efektywności i skuteczności, które zostały zaakceptowane przez Wojewodę (pomiar za 2017 r. i za 2018 r.) lub Wicewojewodę (pomiar za 2016 r.). Do kart rocznych pomiarów dołączono część opisową, w której podano m.in., że:

- za 2016 r. określono 296 mierników na poziomie 71 podzadań i 129 działań budżetowych; w przypadku: 93 mierników (32%) wskaźnik był niższy od oczekiwanego, 107 (36%) – osiągnięto oczekiwaną wartość, 96 (32%) – wskaźnik był wyższy od oczekiwanego,
- za 2017 r. określono 284 mierniki na poziomie 70 podzadań i 132 działań budżetowych; w przypadku: 71 mierników (25%) wskaźnik był niższy od oczekiwanego, 145 (51%) – osiągnięto oczekiwaną wartość, 68 (24%) – wskaźnik był wyższy od oczekiwanego,
- za 2018 r. określono 283 mierniki na poziomie 70 podzadań i 128 działań budżetowych; w przypadku 89 mierników (31%) wskaźnik był niższy od oczekiwanego, 126 (45%) – osiągnięto oczekiwaną wartość, 68 (24%) – wskaźnik był wyższy od oczekiwanego.

Przedstawiona w części opisowej kart pomiarów analiza obejmowała głównie zbiorcze dane liczbowe dotyczące realizowanych zadań, podzadań i działań oraz osiągnięcia oczekiwanych wartości, bez formułowania wniosków z niej wynikających. W przypadku odchylenia wyników pomiaru powyżej 5% od wartości oczekiwanej w kartach pomiaru efektywności i skuteczności zawarto opis interpretacji wyników w zakresie skuteczności wartości miernika, wskaźnika poniesionych nakładów oraz skuteczności planowania. W takich przypadkach osoby odpowiedzialne za realizację danego miernika składały wyjaśnienia na kartach pomiarów efektywności i skuteczności.

Analiza treści opisów interpretacji wyników zawartych w zbiorczych kartach pomiaru efektywności i skuteczności za lata 2016-2018 wykazała, że w przypadku niezrealizowania zaplanowanej wartości miernika (lub zrealizowania wyższej niż zakładano) podano w nich m.in., że:

- Wojewoda nie miał wpływu na wykonanie miernika<sup>21</sup> – dotyczyło to ośmiu podzadań/działań w 2016 r., pięciu w 2017 r. i 10 w 2018 r.,
- wartość miernika była trudna, bądź niemożliwa do ustalenia na etapie planowania<sup>22</sup> – 14 podzadań/działań w 2016 r., sześć w 2017 r. i 17 w 2018 r.,
- miernik nie był powiązany z kwotami wydatków<sup>23</sup>, w sytuacjach gdy dokonywano w trakcie roku budżetowego ich zwiększeń, a wartość miernika pozostawiono na tym samym poziomie lub gdy zaplanowana kwota wydatków była niewystarczająca do osiągnięcia wysokiego poziomu mierników – cztery podzadania/działania w 2016 r., trzy w 2017 r. i cztery w 2018 r.),

---

<sup>21</sup> Brak wpływu m.in. na: liczbę osób, która będzie uprawniona i będzie korzystać z pomocy społecznej; liczbę osób, za które opłacana jest składka zdrowotna; opóźnienia we wdrażaniu Programów Interreg V-A Południowy Bałtyk i Litwa-Polska; liczbę osób nieubezpieczonych, dla których gminy będą musiały wydać decyzje administracyjne umożliwiające skorzystanie ze świadczeń opieki zdrowotnej; opóźnienia w legislacji rozporządzenia dotyczącego kwalifikowalności poszczególnych wydatków oraz możliwości realizacji wypłat środków; liczbę zweryfikowanych protokołów oszacowania szkód w gospodarstwach rolnych; liczbę młodocianych, którzy zakończą naukę lub przyuczenie do wykonywania pracy i pozytywnie zdadzą egzamin; liczbę nowo urodzonych dzieci niepełnosprawnych, na które przysługuje jednorazowe świadczenie w wysokości 4 000 zł; liczbę osób kwalifikujących się do objęcia pomocą w ramach programu "Pomoc państwa w zakresie dożywiania"; ilość wniosków i spraw, które wpłynęły i podlegały rozpatrzeniu w ramach Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego; dofinansowanie uzyskane z MSWiA; liczbę sprzedanych biletów ulgowych podlegających refundacji oraz średnią miesięczną liczbę przejazdów objętych refundacją.

<sup>22</sup> Odnosiło się to m.in. do przypadków: zaplanowania liczby zgód dotyczących rozporządzenia nieruchomościami Skarbu Państwa, nabywania oraz zamiany nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; liczby kontroli i badań laboratoryjnych, czy liczby nieprawidłowości (podzadanie 21.1.3.W), gdzie ze względu na specyfikę działalności jednostki nie można było precyzyjnie zaplanować miernika; liczby zrealizowanych operacji w działaniu 21.5.3.7.W; trudności w oszacowaniu przepustowości dobowej na przejściu granicznym po zawieszeniu małego ruchu granicznego; liczby działek w odniesieniu do których dokonano aktualizacji opłaty i liczby działek będących w użytkowaniu wieczystym z wyłączeniem nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste zwolnionych z opłat; liczby działek o uregulowanym stanie prawnym i działek objętych regulacją w danym roku; liczby rozstrzygnięć dotyczących regulacji stanów prawnych nieruchomości w danym roku; liczby zakończonych spraw dotyczących roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa lub JST, roszczeń właścicieli mienia zajętego przez Skarb Państwa, spraw o potwierdzenie prawa do rekompensaty oraz liczby prowadzonych postępowań; ilości wypłaconych odszkodowań za szkody spowodowane przez zwierzęta łowne; liczby dzieci cudzoziemców umieszczonych w pieczy zastępczej; liczby ujawnionych przestępstw i wykroczeń oraz liczby przeprowadzonych akcji kontrolnych; liczby skontrolowanych osób poławiających ryby i uprawnionych do rybactwa oraz przetwarzających i wprowadzających ryby do obrotu; wartość obniżenia kosztów produkcji producentów rolnych;

<sup>23</sup> Np.: na poziomie podzadania 13.1.2.W, gdzie wydatki były sumą wydatków na poszczególnych działaniach; z uwagi na uruchomienie dotacji celowej w trakcie roku budżetowego na realizację zadań na rzecz utrzymania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych; z uwagi na ograniczoną wysokość środków w budżecie na 2016 r. przeznaczonych na inwestycje budowlane; w związku z niewystarczającymi środkami finansowymi przeznaczonymi na zabytki, uruchomiane były dodatkowe środki z rezerwy; z uwagi na zwiększenie środków na szkolenia osób służb zatrudnienia; z uwagi na wzrost wskaźnika poniesionych nakładów ze względu na wzrost kosztów stałych utrzymania przejść granicznych; z uwagi na zwiększenie puli środków na wypłatę nagród Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty.

- nie dało się zmierzyć skuteczności planowania<sup>24</sup> – jedno działanie w 2016 r., sześć podzadań/działań w 2016 r. i cztery w 2018 r.,
- miernik nie był miarodajny, gdyż pomimo nieosiągnięcia jego zakładanej wartości wskazano, że pracownicy realizujący działania wykonują zadania skutecznie<sup>25</sup> – siedem podzadań/działań w 2016 r., dziewięć w 2017 r. i dwa w 2018 r.,
- istnieje potrzeba dokonywania bardziej wnikliwej analizy czynników wpływających na wartość miernika i bieżącego monitorowania w ciągu roku możliwości osiągnięcia planowanych mierników oraz konieczność dokonywania korekt w przypadku znaczących różnic<sup>26</sup> – w trzech podzadaniach/działaniach w 2016 r., pięciu w 2017 r. i czterech w 2018 r.,
- nie wzięto pod uwagę większej ilości czynników podczas jego planowania<sup>27</sup> – jedno działanie w 2016 r.

Ogółem dotyczyło to, w poszczególnych latach badanego okresu: 15, dziewięciu i 10 podzadań, a także 23, 25 oraz 31 działań<sup>28</sup> i 51, 41 i 56 przypisanych do nich mierników.

(akta kontroli str. 507-572 i 1044-1071)

<sup>24</sup> Np.: w przypadku działań realizowanych przez Wydział Polityki Społecznej, gdzie miernik dotyczył pracy wykonywanej przez pracowników Wydziału, a wykonanie środków finansowych dotyczyło dotacji na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy; w wyniku zmniejszenia planu finansowego w związku z brakiem zapotrzebowania na usługi finansowe; w przypadku działania, gdzie miernik dotyczył pracy wykonywanej przez pracowników Wydziału (WZON), a wykonanie środków finansowych dotyczyło dotacji dla powiatów na realizację orzeczeń, kart parkingowych i legitymacji dla osób niepełnosprawnych oraz wydatków rzeczowych WZON - nie posiadano informacji o wykonaniu środków finansowych na wynagrodzenia pracowników oraz w przypadku działania, gdzie miernik dotyczył pracy wykonywanej przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej w zakresie kontroli świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego i zasiłku dla opiekuna, a wykonanie środków finansowych dotyczyło dotacji dla gmin i samorządu województwa na realizację przedmiotowych świadczeń.

<sup>25</sup> Dotyczyło to pracowników realizujących podzadania 2.5.2.W; 16.1.1.W.

<sup>26</sup> Dotyczyło to przypadków: bardziej wnikliwej analizy czynników mających wpływ na ubieganie się placówek o akredytację, a także monitorowania w ciągu roku możliwości osiągnięcia planowanych mierników rozpatrzonych wniosków o akredytację; monitorowania osiąganych wyników przez uczniów w województwie; bieżącej analizy w zakresie odwołań od orzeczeń poradni Psychologiczno-Pedagogicznych w celu weryfikacji planowanych mierników; nie wzięcia pod uwagę przy planowaniu zmiany stopnia dochodowości rodzin, który wzrósł w okresie sprawozdawczym ze względu na wdrożenie programów rządowych oraz zmiany kryterium przyznawania stypendium socjalnego; dokonywania korekt planowanych mierników liczby rozpatrzonych wniosków o akredytację; zmiany stopnia dochodowości rodzin, która nastąpiła w okresie sprawozdawczym ze względu na programy rządowe; nie realizowanie w 2018 r. miernika, dotyczącego długości wałów przeciwpowodziowych, rzek i kanałów objętych konserwacją lub remontami z powodu przekazania, zgodnie z ustawą Prawo wodne, zadań związanych z melioracjami wodnymi do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

<sup>27</sup> Np.: podczas planowania wskaźnika określającego stosunek liczby uczniów zakwalifikowanych do II etapu konkursów przedmiotowych i tematycznych do liczby uczniów na terenie województwa, nie wzięto pod uwagę większej ilości czynników - m.in. co najmniej 2-letniej analizy liczby dzieci zgłaszającej się do konkursów i zakwalifikowanej do etapu wojewódzkiego.

<sup>28</sup> W 2016 r.: 1.5.W; 5.1.1.2.W; 5.1.1.5.W; 5.2.1.W; 5.2.1.6.W; 5.2.1.7.W; 12.1.3.W; 12.1.3.1.W; 14.1.1.W; 21.1.3.2.W; 21.1.3.3.W; 21.3.1.3.W; 7.1.3.W; 7.1.3.1.W; 13.1.2.W; 17.2.1.W; 20.1.3.W; 20.1.3.1.W; 20.1.4.W; 20.1.3.1.W; 20.1.4.3.W; 21.4.5.W; 13.1.2.W; 16.2.1.W; 16.2.1.2.W; 21.5.9.2.W; 13.1.2.2.W; 2.5.2.W; 2.5.2.5.W; 16.1.1.W; 16.1.1.2.W; 16.1.1.3.W; 16.1.1.4.W; 16.1.3.1.W; 3.1.2.10.W; 3.1.5.W; 3.1.5.1.W i 3.1.5.4.W.

W 2017 r.: 21.1.3.W; 21.1.3.3.W; 21.3.1.W; 21.3.2.3.W; 21.5.3.W; 21.5.3.7.W; 7.1.3.W; 7.1.3.1.W; 17.2.1.W; 17.2.1.1.W; 21.5.4.8.W; 9.1.1.4.W; 14.1.1.1.W; 16.2.1.W; 7.3.1.W; 7.3.1.1.W; 13.1.2.2.W; 13.1.2.5.W; 13.4.1.1.W; 13.4.2.4.W; 2.5.2.W; 2.5.2.4.W; 2.5.2.5.W; 16.1.1.W; 16.1.1.2.W; 16.1.1.3.W; 16.1.1.4.W; 16.1.3.1.W; 16.1.3.2.W; 3.1.5.W; 3.1.5.1.W; 3.1.5.3.W; 3.1.5.4.W i 5.1.1.5.W.

W 2018 r.: 2.5.3.3.W; 4.4.1.3.W; 4.4.1.4.W; 4.5.1.W; 4.5.1.2.W; 4.5.1.3.W; 12.2.1.3.W; 13.4.2.2.W; 21.1.3.W; 21.1.3.2.W; 21.1.3.3.W; 21.4.1.W; 21.4.1.3.W; 21.5.3.W; 21.5.3.7.W; 21.5.4.3.W; 21.5.4.8.W; 3.1.2.11.W; 7.1.3.W; 13.4.1.6.W; 13.1.2.6.W; 14.3.1.W; 16.2.1.W; 19.5.1.2.W; 20.1.3.W; 20.1.4.W; 20.1.4.3.W; 2.5.3.2.W; 3.1.3.1.W; 9.1.1.4.W; 12.1.3.1.W; 13.1.2.2.W; 13.1.3.3.W; 13.4.1.1.W; 13.4.2.4.W; 16.1.1.4.W; 16.1.3.1.W; 3.1.2.10.W; 3.1.5.W; 3.1.5.1.W i 4.4.1.3.W.

Przeprowadzanie pomiarów efektywności i skuteczności realizacji celów na podstawie mierników, na wykonanie których Wojewoda nie miał wpływu, nie zapewniało zdaniem NIK dokonania obiektywnej oceny działania jednostek realizujących poszczególne działania i podzadania. Zgodnie z rozporządzeniami Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej<sup>29</sup> (tzw. noty budżetowe), cele i mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, a mierniki powinny odnosić się do tego, na co dysponent realizujący zadania publiczne mają wpływ, w miarę możliwości opierać się na danych pochodzących z już istniejącej sprawozdawczości lub danych opracowywanych przez dysponentów w związku z realizacją określonych zadań publicznych, dostępnych w terminach umożliwiających sporządzanie sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym. Ponadto w § 16 ust. 1 i 5 zarządzenia Wojewody z dnia 21 marca 2017 r. określono, że mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym oraz powinny odnosić się do tego, na co dysponent realizujący zadania publiczne mają wpływ.

Wojewoda oraz Wicewojewoda podali, że zapoznali się z wynikami ww. pomiarów. W sprawie formułowania ewentualnych wniosków z zaakceptowanych przez nich ww. kart pomiarów wyjaśnili, że stwierdzony poziom odchyień wartości niektórych mierników był akceptowalny i nie przekładał się wprost na zmniejszenie efektywności i skuteczności realizacji celów budżetu zadaniowego. Podali również, że Wydział Finansów i Kontroli monitorował występowanie ewentualnych odchyień od założonych wartości mierników i badał ich przyczyny poprzez zbieranie wyjaśnień od osób merytorycznie odpowiedzialnych za dysponowanie środkami w poszczególnych zadaniach. Skłoniło to osoby odpowiedzialne za dysponowanie środkami do głębszej analizy poziomu wykonania mierników w kontekście planowanych i posiadanych środków budżetowych. Interpretacji wyników w zakresie wartości mierników, wskaźnika poniesionych nakładów i skuteczności planowania dokonuje się natomiast w celu lepszego, bardziej efektywnego zarządzania środkami.

(akta kontroli str. 1032-1043 i 1072-1077)

Zgodnie z § 15 ust. 3 ww. zarządzeń Wojewody z 26 stycznia 2012 r. oraz z 21 marca 2017 r. Wydział Finansów i Kontroli, wykonujący funkcję koordynatora prac nad projektem budżetu zadaniowego Wojewody, był zobowiązany do ostatecznej weryfikacji propozycji celów i mierników. Pomimo, że komórki Urzędu oraz jednostki podległe Wojewodzie składały w każdym roku wyjaśnienia, wskazujące m.in. na brak wpływu Wojewody na wykonanie miernika, to nie podjęto skutecznych działań w celu ustalenia mierników zgodnych z wymogami określonymi w notach budżetowych.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Kontroli wynikało m.in., że Wydział ten zestawiał na poziomie budżetu pomiary wskaźników efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, przekazanych przez właściwych kierowników jednostek i dyrektorów wydziałów. Wydział nie dysponował natomiast materiałami i danymi niezbędnymi do weryfikacji planowanych wartości

---

<sup>29</sup> Tj.: rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 2 lipca 2015 r. (Dz. U. poz. 955, ze zm.) – pkt 68 załącznika nr 53 „Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016”, z dnia 20 maja 2016 r. (Dz.U. poz. 735) - pkt. 64 załącznika nr 49 „Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017”, z dnia 13 czerwca 2017 r. (Dz.U. poz. 1154)- pkt 13 załącznika nr 48 „Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do WPPF oraz projektu ustawy budżetowej” i z dnia 28 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 183, ze zm.) – pkt 61 załącznika nr 41 „Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do WPPF oraz projektu ustawy budżetowej”.

mierników. Z wyjaśnień tych wynikało również, że nie było konieczności zmiany mierników w latach następnych, ze względu na brak uwag w tym zakresie Ministerstwa Finansów i pełnomocnika Wojewody ds. kontroli zarządczej. Przyjęto również założenie, że analizowane przyczyny odchyleń nie powodowały konieczności zmiany miernika w roku następnym, ponieważ wartość miernika wyznacza wymagany standard, a mająca miejsce w danym roku przyczyna jego nieosiągnięcia nie przesądzała, że także w latach następnych wartości miernika nie da się osiągnąć. Dyrektor tego wydziału stwierdziła również, że proponowanie wartości mierników oraz ich analiza pod kątem zapewnienia realizacji określonego celu jest zadaniem należącym wyłącznie do merytorycznych kierowników komórek i jednostek organizacyjnych, odpowiedzialnych za dysponowanie środkami w poszczególnych podziałkach układu budżetu zadaniowego.

NIK nie podziela w pełni powyższych wyjaśnień. Zgodnie bowiem z § 15 ust. 3 ww. zarządzeń Wojewody propozycje celów i mierników w budżecie zadaniowym podlegają ostatecznej weryfikacji przez Wydział Finansów i Kontroli. Należy przy tym zauważyć, że Ministerstwo Finansów w pismach z 3 października 2017 r. i 8 października 2018 r., inicjujących proces przygotowania przez dysponentów propozycji celów i mierników dla podzadań i działań na lata 2018-2019, uznało za dopuszczalne dokonanie stosownych modyfikacji w przypadkach, gdy w ocenie dysponenta zachodziła konieczność aktualizacji, uzupełnienia lub zmiany ujednoczonych dotychczas celów i mierników.

(akta kontroli str. 4-41, 262, 960-1031 i 1078-1083)

**2.4.5.** W sprawie podejmowanych działań mających wpływ na realizację średniookresowych i długookresowych celów państwa określonych w dokumentach o charakterze wieloletnim<sup>30</sup> Wojewoda wyjaśnił, że za wskazywanie tych celów i dokonywanie alokacji środków na ich realizację odpowiadają poszczególni ministrowie. W ramach realizowanych zadań Wojewoda na bieżąco monitorował stopień wykonania wydatków i potrzeb związanych z realizacją poszczególnych zadań na poziomie województwa i w zakresie posiadanych kompetencji dokonywał w trakcie roku alokacji środków w celu zapewnienia terminowej realizacji zadań przez nadzorowane i podległe jednostki. Wojewoda wskazał, że w tym celu np. w zakresie zadań będących w dyspozycji Wydziału Polityki Społecznej dokonywano blokad nadwyżki środków pozostających w budżecie oraz zmian alokacji środków, występowało do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z wnioskami o uruchomienie rezerw celowych, a także, na podstawie analizy potrzeb, określano nadwyżki środków pozwalających na realizację dodatkowych zadań.

(akta kontroli str. 819-828)

**2.4.6.** Po zakończeniu roku budżetowego pełnomocnik Wojewody ds. kontroli zarządczej monitorował poziom efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym dla działań realizowanych przez komórki organizacyjne Urzędu (tj. z wyłączeniem jednostek podległych i nadzorowanych przez Wojewodę). W tym celu sporządzał, na podstawie danych otrzymywanych z komórek organizacyjnych Urzędu, obejmujących m.in. planowane i osiągnięte wartości mierników w działaniach i poddziałaniach, ujednoczony dokument pn. „Sprawozdanie z wykonania planu działania oraz informacja o poziomie zidentyfikowanych uprzednio ryzyk Urzędu”. Pełnomocnik podała, że przy każdym pomiarze całorocznym uzyskiwała wyjaśnienia od merytorycznych komórek

---

<sup>30</sup> W szczególności w strategiach i w programach rządowych.

w zakresie przyczyn nieosiągnięcia planowanej wartości miernika, które zamieszczała w ww. sprawozdaniu.

W 2018 r. wszystkich 16 badanych działań Urzędu zostało objętych monitorowaniem przez pełnomocnika, w tym 11, w których wyodrębniono dodatkowe poddziałania wraz z ich miernikami. W ww. sprawozdaniu z wykonania planu działania nie sformułowano wniosków z monitoringu dotyczących poziomu efektywności i skuteczności realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym. Podano w nim natomiast planowane i osiągnięte wartości mierników działań i poddziałań.

W sprawozdaniu tym wymienione były działania wyodrębnione w budżecie zadaniowym wraz z ich celami i miernikami, a także poddziałaniami, ich celami i miernikami wyodrębnionymi przez komórkę organizacyjną Urzędu. Do poszczególnych działań i poddziałań przypisano poziom ryzyka, wskazując wymagane oraz faktycznie podjęte czynności w celu jego minimalizacji. Cele i mierniki na poziomie działań były zgodne z wykazanymi w rocznym planie działania Urzędu.

Pełnomocnik wyjaśniła, że dodatkowe dokumenty dotyczące rocznego pomiaru efektywności i skuteczności, tj. dokumenty poza ww. sprawozdaniem (np. zbiorcze analizy), nie były tworzone na jej stanowisku pracy. Analizę tego dokumentu przeprowadzali kierownicy danych komórek Urzędu, składając wyjaśnienia dotyczące nieosiągnięcia wartości miernika. Roczne, zbiorcze sprawozdanie, wraz z ww. wyjaśnieniami, przedkładane było kierownictwu Urzędu.

Sprawozdania z wykonania planu działania za 2016 r., 2017 r. i 2018 r. przedłożono Wojewodzie i Dyrektorowi Generalnemu Urzędu. Zamieszczono je na stronie intranetowej Urzędu oraz na jego stronach Biuletynu Informacji Publicznej.

(akta kontroli str. 4-41, 365-504, 736-808 i 838-846)

**2.4.7.** W związku z analizą wykonania budżetu w układzie zadaniowym podejmowane były decyzje zarządcze polegające na zwiększeniu liczby etatów w komórkach organizacyjnych Urzędu, m.in. w oddziale legalizacji pobytu cudzoziemców Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (o 10 nowych etatów). Etaty te zwiększono m.in. w związku z przekroczeniem wartości miernika „Stosunek liczby rozstrzygnięć wydanych w sprawach dotyczących cudzoziemców do liczby pracowników prowadzących sprawy dotyczące cudzoziemców” w działaniu 2.5.2.5 Zapewnienie efektywnego przebiegu postępowań w sprawach cudzoziemców, która na koniec 2016 r. wyniosła 538, przy planowanej 500. Środki na te etaty zostały ujęte w projekcie ustawy budżetowej na 2018 r.<sup>31</sup> Wyniki analizy wykonania budżetu zadaniowego wykorzystywane były również w przygotowywanych informacjach dla kierownictwa Urzędu na spotkania z jednostkami samorządu terytorialnego w celu omówienia stopnia realizacji wybranych zadań.

Zdaniem Wojewody informacje o wykonaniu budżetu zadaniowego (sprawozdania przesyłane przez wojewodów) powinny służyć również do podejmowania decyzji zarządczych na szczeblu centralnym, np. przy dokonywaniu przez ministrów podziału rezerw celowych budżetu państwa.

(akta kontroli str. 683-703, 819-831 i 1084-1091)

**2.4.8.** Realizacja w latach 2016-2019 (I półrocze) celów budżetu zadaniowego nie przekładała się w sposób bezpośredni na system awansów lub wysokość wynagrodzeń osób zaangażowanych w realizację poszczególnych działań,

<sup>31</sup> Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 listopada 2017 r.

podzadań i zadań. Wojewoda wyjaśnił, że system zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie oparty jest na wartościowaniu stanowisk przy ocenie pracy pracowników i od wartości stanowiska uzależniona jest wysokość wynagrodzenia. Natomiast należy podkreślić, że opisy stanowisk zawierają w sobie cele istnienia danego stanowiska, które wynikają z funkcji, zadań, podzadań i działań Państwa, w zakresie kompetencji powierzonych wojewodzie.

(akta kontroli str. 819-828)

**2.4.9.** W sprawie przeprowadzania systemowej ewaluacji układu zadaniowego wydatków pod kątem jego przydatności w planowaniu zadań i wydatków Wojewoda podał, że całościowa analiza budżetu zadaniowego przeprowadzana jest corocznie w formie pomiaru efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, w tym wartości osiągniętych mierników (opisano w punkcie 2.4.4. wystąpienia).

Wojewoda wyjaśnił, że nie zidentyfikowano barier związanych z wdrażaniem i realizacją układu zadaniowego wydatków w latach 2016-2019 (I półrocze) w części budżetu państwa 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.

Wojewoda podał, że dotychczasowa ewidencja wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym i zadaniowym jest dość czasochłonna i wymaga zaangażowania wielu pracowników i środków budżetowych. Jego zdaniem dobrym sposobem usprawnienia tego narzędzia byłoby włączenie klasyfikacji budżetowej (tzw. tradycyjnej) do struktury budżetu zadaniowego (wyeliminowanie obecnego dualizmu klasyfikacji). Opracowanie jednego układu ewidencji wydatków doprowadziłoby do efektywniejszego wykorzystania tego narzędzia.

(akta kontroli str. 127-134)

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

Opis stanu  
faktycznego

**2.5.1.** W latach 2016-2019 (I półrocze) Urząd nie organizował spotkań z interesariuszami<sup>32</sup> poświęconych wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. Wojewoda oraz pracownicy jednostek podległych lub nadzorowanych brali natomiast udział w spotkaniach, na których przedstawiano m.in. efekty realizacji zadań ujętych w budżecie zadaniowym. Na spotkaniach tych nie sformułowano żadnych wniosków i postulatów w związku z prezentacją danych o wykonaniu budżetu zadaniowego. Nie odnotowano również społecznego zainteresowania wykonaniem wydatków w układzie zadaniowym (brak pytań lub wniosków w tej sprawie).

Wojewoda podał, że wyniki pomiarów stopnia realizacji celów określonych w budżecie zadaniowym przedstawiane były na naradach i spotkaniach roboczych przedstawicieli Wydziału Polityki Społecznej z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, czy też z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego. Dane te wykorzystywane były np. w ramach kampanii dotyczących realizacji programu Rodzina 500+ czy tzw. „Piątki Morawieckiego”, w ramach której przedstawiciele tego wydziału spotykali się z mieszkańcami poszczególnych gmin i omawiali realizację poszczególnych programów rządowych<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 847-848 i 850-892)

**2.5.2.** W latach 2016-2019 (I półrocze) Wojewoda nie otrzymał uwag lub wniosków od odpowiednich ministrów w związku z ewentualnym rozpatrywaniem przez nich

<sup>32</sup> Np. organizacje społeczne, zawodowe, przedstawiciele przedsiębiorców i świata nauki, dotowane podmioty.

<sup>33</sup> Działania te nie zostały udokumentowane w zakresie przedstawiania w ramach nich informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

treści informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w części budżetowej, której był dysponentem.

(akta kontroli str. 849)

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2019 (I półrocze) Wojewoda sprawował kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, o której mowa w art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>34</sup>, przeprowadzając m.in. osiem kontroli w jednostkach podległych. Kontrole te, wykonywane przez Wydział Finansów i Kontroli Urzędu, obejmowały zarówno kwestie formalne, jak i merytoryczne, tj. m.in.: opracowanie i przestrzeganie procedur dotyczących planowania i realizacji budżetu w układzie zadaniowym, weryfikację mierników i celów pod kątem ich zgodności z wytycznymi do noty budżetowej oraz pod kątem ich zawarcia w dokumentach strategicznych jednostki i ich odzwierciedlenia w realizowanych zadaniach, planowanie wartości docelowych mierników, zgodność budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą, podjęte działania w przypadku niewykonania lub przekroczenia wartości miernika, przeprowadzanie ocen uzyskanych rezultatów, zmiany w planie wydatków układu zadaniowego, sprawozdawczość, efekty rzeczowe finansowanych działań, sposób wykorzystywania wskaźników do podejmowania decyzji pozwalających na poprawę osiągniętych rezultatów. Kontrole te obejmowały również stopień realizacji celów i ich powiązań z wydatkami. W przypadku sześciu kontroli stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości polegające m.in. na nieaktualizowaniu procedur, nieprawidłowym prowadzeniu ewidencji księgowej, błędnym sporządzaniu sprawozdań, planowaniu wartości mierników na kolejne lata bez uwzględnienia ich wykonania w roku poprzednim, niezgodności budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą, niewykonaniu docelowych wartości mierników, wprowadzaniu zmian do budżetu tradycyjnego bez odzwierciedlenia ich w budżecie zadaniowym, niewyznaczeniu osób odpowiedzialnych za realizację miernika i celu.

Na podstawie analizy trzech skontrolowanych przez Wojewodę podzadań<sup>35</sup>, na które w 2016 r. wydatkowano najwyższe środki, ustalono, że w latach 2016-2018 efektywność i skuteczność ich realizacji kształtowała się na zbliżonym poziomie.

W Urzędzie nie wypracowano sposobu porównania rezultatów oraz kosztów pomiędzy jednostkami, gdyż w wojewódzkiej administracji zespolonej nie występowały jednostki zajmujące się tymi samymi podzadaniami lub działaniami.

(akta kontroli str. 893-959)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

- 1) określanie wartości mierników działań mimo niezaplanowania środków na ich realizację oraz niedokonywanie zmiany wartości mierników działań lub podzadań w przypadku znacznego zwiększenia kwot zaplanowanych na nie wydatków,
- 2) niedokonywanie modyfikacji mierników podzadań i działań w przypadkach wskazujących na ich niezgodność z wymogami noty budżetowej.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

<sup>35</sup> Podzadania: 2.5.4.W Ochrona zdrowia przed szkodliwym wpływem czynników środowiskowych, 3.1.5.W Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych i 3.1.7.W Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej, na które wydatkowano w 2016 r. odpowiednio: 17 338,6 tys. zł, 28 665,4 tys. zł i 52 215,8 tys. zł.

Realizując wydatki Wojewoda korzystał przede wszystkim z tradycyjnego układu budżetu. Układ zadaniowy wykorzystywano natomiast pomocniczo przy podejmowaniu decyzji zarządczych, dotyczących głównie zwiększeń stanu zatrudnienia w komórkach organizacyjnych Urzędu, przy czym było to jedno z wielu narzędzi wspomagających osiągnięcie założonych celów. Budżet zadaniowy nie miał natomiast wpływu na system awansów lub wysokość wynagrodzeń. Przy przesunięciach środków, czy też uruchamianiu ich z rezerw celowych, nie korzystano z półrocznych sprawozdań z wykonania wydatków w układzie zadaniowym. Wynikało to z tego, iż sprawozdania te, sporządzane zgodnie ze szczegółowością określoną przez Ministra Finansów, nie zawierały informacji o planie i wykonaniu mierników na poziomie działań. Monitorowanie poziomu mierników podzadań i działań dokonywane było przez merytoryczne komórki organizacyjne i jednostki podległe, jednakże dla 70% badanych mierników ustalono półroczne lub dłuższe terminy ich pomiarów, co mogło skutkować niepełnym bieżącym monitoringiem wykonania budżetu zadaniowego. Również nieformułowanie wniosków w ramach monitorowania w I półroczu danego roku poziomu efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, a także nieprzedstawianie jego wyników kierownikowi Urzędu może wskazywać na niską przydatność układu zadaniowego wydatków w bieżącym zarządzaniu Urzędem. Należy również zauważyć, że wykonanie wydatków i mierników w układzie budżetu zadaniowego w poprzednich latach nie miało bezpośredniego wpływu na planowanie budżetu na kolejny rok. Za nieprawidłowość uznano brak właściwej korelacji wartości zaplanowanego miernika z limitem zaplanowanych wydatków (w tym jego zmiany). Stwierdzono bowiem przypadki planowania w 2018 r. wartości mierników działań przy niezaplanowaniu środków na ich realizację, czy też nieaktualizowanie ich w przypadku znacznego zwiększenia limitu wydatków. Przekładało się to na niepełną wartość informacyjną budżetu zadaniowego. W ocenie NIK ograniczoną wartość informacyjną posiadał również roczny pomiar efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, gdyż opierał się m.in. na miernikach, na wykonanie których Wojewoda nie miał wpływu. W rezultacie utrudniona była ocena skuteczności oraz efektywności zarządzania środkami publicznymi i realizacji celów państwa. Pomimo tego nie podjęto skutecznych działań w celu zmiany ww. mierników. Pozytywnie należy ocenić przeprowadzanie przez Wojewodę w jednostkach podległych kontroli w zakresie planowania, realizacji oraz sprawozdawczości budżetu w układzie zadaniowym, a także działań mających na celu zapewnienie efektywności skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym. Kontrole te obejmowały bowiem, oprócz kwestii formalnych, także merytoryczne, w tym stopień realizacji celów i ich powiązań z wydatkami.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

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

Wnioski

1. Określanie oraz dokonywanie zmian wartości mierników podzadań i działań w powiązaniu z limitami przyznanymi na nie wydatków, a także zmianami tych limitów.
2. Dokonywanie modyfikacji mierników podzadań i działań w przypadkach ich niezgodności z notą budżetową.

## 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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, dnia 23 października 2019 r.

Kontroler  
Krzysztof Śleszyński  
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
dyrektor  
Piotr Górny

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*