



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.001.001.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Rafał Malcharek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98886 z 19 stycznia 2016 r.; 2. Jacek Żmurko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98887 z 19 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, 80-810 Gdańsk, ul. Okopowa 21/27 (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Drelich, Wojewoda Pomorski od 9 grudnia 2015 r. (od 12 grudnia 2011 r. do 8 grudnia 2015 r. Wojewodą Pomorskim był Ryszard Stachurski). (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015¹ w części 85/22 – województwo pomorskie.

Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 85/22 realizowane było przez dysponenta części – Wojewodę Pomorskiego (dalej: „Wojewoda”), 14 dysponentów środków budżetu państwa bezpośrednio podległych dysponentowi części (dwóch drugiego i 12 trzeciego stopnia) oraz 34 dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia podległych dysponentom drugiego stopnia. Wojewoda ustanowił Dyrektora Generalnego Urzędu bezpośrednio mu podległym dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia. Obsługę finansową Wojewody jako dysponenta części wykonywał Wydział Finansów i Budżetu Urzędu (dalej: „Wydział FiB”), a Dyrektora Generalnego Urzędu jako dysponenta trzeciego stopnia – Wydział Administracyjno-Gospodarczy Urzędu (dalej: „Wydział A-G”).

W ramach części 85/22 w 2015 r. finansowano m.in. zadania z zakresu: wspierania rodziny w funkcji socjalnej, wychowawczej i opiekuńczej (753.737,3 tys. zł), pomocy i integracji społecznej (264.073,5 tys. zł), oświaty i wychowania (149.983,0 tys. zł), ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrony ludności (148.459,6 tys. zł, w tym 17.572,1 tys. zł z budżetu środków europejskich), wspierania transportu drogowego (128.885,6 tys. zł), ratownictwa medycznego (113.398,9 tys. zł), zapewnienia dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z budżetu państwa (77.629,6 tys. zł), wspierania infrastruktury wsi (77.495,4 tys. zł, w tym 36.656,0 tys. zł z budżetu środków europejskich).

Zakres kontroli obejmował: analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych (dalej: „sprawozdanie Rb-27”)², wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków, prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych i sprawozdania z wykonania

¹ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153, ze zm.).

² Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 85/22 – województwo pomorskie została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wynikami roku ubiegłego.

wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (dalej: „sprawozdanie Rb-BZ1”) za 2015 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych, realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego po poprzedniej kontroli budżetowej, a także nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych³.

W 2015 r. w części 85/22 zrealizowano dochody i wydatki budżetu państwa w kwotach – odpowiednio – 182.421,2 tys. zł i 1.975.579,0 tys. zł, w tym 44.696,6 tys. zł i 58.935,2 tys. zł stanowiły – odpowiednio – dochody i wydatki zrealizowane przez Dyrektora Generalnego Urzędu (dysponenta trzeciego stopnia). Ponadto z budżetu środków europejskich w 2015 r. w części 85/22 wydatkowano 54.228,1 tys. zł (Dyrektor Generalny Urzędu nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich).

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁴ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 85/22 – województwo pomorskie przez Wojewodę Pomorskiego oraz wykonanie w 2015 r. planu finansowego przez Dyrektora Generalnego Urzędu.

W wyniku kontroli 20,0% zrealizowanych w części 85/22 wydatków budżetu państwa (w tym 18,8% wydatków zrealizowanych w 2015 r. przez Dyrektora Generalnego Urzędu) i 7,1% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto objęte badaniem cele strategiczne, zawarte w Planie działalności Urzędu oraz zarządzania ryzykiem na 2015 r. Osiągnięto również mierniki realizacji celów czterech z pięciu objętych badaniem zadań, realizowanych w ramach budżetu w układzie zadaniowym, a w przypadku jednego zadania wprowadzie przekroczono przyjętą w mierniku wartość, jednak przekroczenie to było znikome, gdyż wyniosło 0,01%. Wojewoda prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu państwa w części 85/22.

Sprawozdania łączne dysponenta części 85/22 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Dyrektora Generalnego Urzędu na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdania Rb-BZ1 i sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta trzeciego stopnia.

Sprawozdania sporządzono terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁵, sprawozdawczości

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.).

w układzie zadaniowym⁶, a także w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych⁷.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości, polegające na:

- niepodjęciu przez Wojewodę działań w celu zmiany umowy z 13 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielenia Województwu Pomorskiemu dotacji celowej w kwocie 19.165.245 zł na dofinansowanie bieżącego i zimowego utrzymania dróg, w związku z faktycznym zapotrzebowaniem przez beneficjenta środków w terminach innych, niż wynikało to ze stanowiącego załącznik do umowy harmonogramu;
- zawarciu w obowiązującej w Urzędzie (dla obsługi finansowej dysponenta trzeciego stopnia) polityce rachunkowości zapisów niezgodnych z przepisami § 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej⁸;

nie miały wpływu na realizację budżetu w tej części.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1.1. Uzyskane w 2015 r. w części 85/22 dochody budżetu państwa (182.421,2 tys. zł) były wyższe o 14.770,2 tys. zł (o 8,8%), od zaplanowanych⁹ (167.651,0 tys. zł) oraz wyższe o 9.404,5 tys. zł (o 5,4%), od uzyskanych w 2014 r. (173.016,7 tys. zł).

W 2015 r. w części 85/22 uzyskano dochody w 18 działach klasyfikacji budżetowej. Największe dochody, podobnie jak w 2014 r., uzyskano w działach:

- 700 Gospodarka mieszkaniowa: 85.499,7 tys. zł (46,9% dochodów ogółem, 100,8% dochodów w tym dziale w 2014 r.), głównie z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez powiaty (84.584,6 tys. zł, 100,2% dochodów z tego tytułu w 2014 r.);
- 750 Administracja publiczna: 43.652,2 tys. zł (23,9% dochodów ogółem, 110,3% dochodów w tym dziale w 2014 r.), głównie z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego – dalej: „mandaty karne” (34.439,1 tys. zł, 113,3% dochodów z tego tytułu w 2014 r.) oraz opłat paszportowych i opłat za zatrudnianie cudzoziemców (7.932,5 tys. zł, 100,9% dochodów z tego tytułu w 2014 r.);
- 010 Rolnictwo i łowiectwo: 22.843,2 tys. zł (12,5% dochodów ogółem, 109,1% dochodów w tym dziale w 2014 r.), głównie z opłat pobieranych przez powiatową inspekcję weterynaryjną za badanie mięsa, zwierząt i przetworów mięsnych (17.003,3 tys. zł, 892,5% dochodów z tego tytułu w 2014 r.).

Dochody wyższe od planowanych uzyskano w 16 działach (łącznie o 14.872,8 tys. zł), w tym w działach:

- 700 Gospodarka mieszkaniowa: o 6.617,7 tys. zł (o 8,4%), głównie w wyniku wyższych od planowanych o 6.584,6 tys. zł wpłat powiatów z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa;

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1542).

⁹ Decyzją Ministra Finansów z 28 grudnia 2015 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195), zwiększono dochody planowane w części 85/22 o 6.312,0 tys. zł, głównie z tytułu wpływów ze zwrotów dotacji w rozdziale 85212 Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (o 1.857,0 tys. zł) i wpływów z usług w rozdziale 01032 Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (o 1.100,0 tys. zł). Dochody z ww. tytułów wykonano – odpowiednio – w 119,8 i 120,8%.

- 852 Pomoc społeczna: o 3.594,0 tys. zł (o 22,7%), głównie w wyniku wyższych od planowanych o 2.807,6 tys. zł zwrotów przez dłużników alimentacyjnych świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego.

Dochody niższe od planowanych uzyskano w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (o 102,6 tys. zł, tj. o 25,1%) – w wyniku zmiany z dniem 1 stycznia 2015 r. przepisów art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach¹⁰, w wyniku której wpływy z opłat za wprowadzenie do obrotu baterii i akumulatorów przekazywane są na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a nie na rachunek wojewody.

W jednym dziale (921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) uzyskano dochody nieplanowane (0,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 23-42, 232-244, 296-305, 889-896, 1003-1017)

1.2. Uzyskane przez dysponenta trzeciego stopnia w 2015 r. dochody budżetu państwa (44.696,6 tys. zł) były wyższe o 2.416,6 tys. zł (o 5,7%) od zaplanowanych (42.280,0 tys. zł) oraz wyższe o 3.460,5 tys. zł (o 8,4%) od uzyskanych w 2014 r. (41.236,1 tys. zł). W 2015 r. uzyskano dochody w siedmiu działach klasyfikacji budżetowej, w tym największe w dziale 750 Administracja publiczna – 43.256,3 tys. zł (96,8% dochodów ogółem, 110,4% dochodów w tym dziale w 2014 r.), głównie z mandatów karnych (34.439,1 tys. zł, 113,3% dochodów z tego tytułu w 2014 r.) i opłat paszportowych (7.402,3 tys. zł, 97,0% dochodów z tego tytułu w 2014 r.). Dochody w tym dziale były wyższe od planowanych o 2.339,3 tys. zł (o 105,7%).

(dowód: akta kontroli str. 324-343, 344-347, 458-460, 897-899)

2.1. Na koniec 2015 r. w części 85/22 należności pozostałe do zapłaty wyniosły 705.510,7 tys. zł i były wyższe od stanu takich należności na koniec 2014 r. o 79.496,9 tys. zł tj. 12,7%. Zaległości netto na koniec 2015 r. (702.219,2 tys. zł) były wyższe od stanu takich zaległości na koniec 2014 r. o 79.280,0 tys. zł, tj. 12,7%, głównie w wyniku zwiększenia o 81.051,3 tys. zł (do 615.912,9 tys. zł – 87,3% zaległości ogółem), tj. o 15,2% zaległości z tytułu niewyegzekwowanych zwrotów świadczeń wypłaconych przez gminy z funduszu alimentacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 23-42, 232-244)

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB wynika, że:

- przyczyną niskiej ściągальności ww. zwrotów była ich nieskuteczna windykacja, kształtującą się na poziomie 2,5-3%;
- Wydział FiB w latach 2012-2014 skontrolował realizację dochodów z ww. tytułu przez wszystkie 123 gminy województwa, badając m.in. prawidłowość działań windykacyjnych wobec dłużników alimentacyjnych. W wyniku kontroli wydano zalecenia¹¹, których wykonanie monitorowano w 2015 r. Z informacji uzyskanych przez Urząd wynika, że zalecenia wykonano. Nie wpłynęło to jednak na poprawę ściągальności zwrotów, gdyż większość wypłaconych świadczeń dotyczyła dłużników alimentacyjnych stale pozostających bez pracy, przebywających w zakładach karnych, nieposiadających majątku.

(dowód: akta kontroli str. 889-896)

2.2. Na koniec 2015 r. u dysponenta trzeciego stopnia należności pozostałe do zapłaty (43.409,5 tys. zł) były niższe od stanu takich należności na koniec 2014 r. o 1.448,5 tys. zł (o 3,2%). Zaległości netto na koniec 2015 r. (41.269,9 tys. zł, w tym

¹⁰ Dz. U. z 2015 poz. 687.

¹¹ M.in. podjęcie działań w celu skróceniu terminów wydawania decyzji i wystawiania tytułów wykonawczych, wygaszanie należności zmarłym dłużnikom.

38.053,5 tys. zł, tj. 92,2% stanowiły niezapłacone mandaty karne) były niższe od stanu takich zaległości na koniec 2014 r. o 2.411,0 tys. zł (o 5,5%).

(dowód: akta kontroli str. 324-333, 2280-2302)

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu wynika, że główną przyczyną zmniejszenia stanu zaległości było zwiększenie skuteczności egzekucji mandatów karnych przez urzędy skarbowe (przypis należności z tego tytułu w 2015 r. wzrósł o 1,5%, a wykonanie dochodów o 12,1%), spowodowane zmianą z dniem 1 stycznia 2016 r. ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych¹², na mocy której ewidencję i pobór takich należności przekazano do izb skarbowych (w urzędach skarbowych starano się rozliczyć przed tym dniem jak najwięcej tytułów wykonawczych, wystawionych jeszcze przez wojewodów).

(dowód: akta kontroli str. 900-902)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2015 (znowelizowanej 16 grudnia 2015 r.)¹³ wydatki w części 85/22 w kwocie 1.516.076,0 tys. zł zwiększono o 494.798,8 tys. zł (do 2.010.874,8 tys. zł), w wyniku:

- zwiększenia wydatków o 485.662,0 tys. zł ze środków 33. pozycji rezerw celowych budżetu państwa, z przeznaczeniem m.in. na: dofinansowanie zadań własnych gmin w zakresie wychowania przedszkolnego (96.942,8 tys. zł), remont, budowę i przebudowę dróg gminnych i powiatowych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój¹⁴ (54.390,0 tys. zł), zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (44.740,6 tys. zł), dofinansowanie wypłat zasiłków stałych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵ (41.231,5 tys. zł), realizację świadczeń rodzinnych i świadczenia z funduszu alimentacyjnego (38.393,1 tys. zł);
- zwiększenia wydatków o 9.844,2 tys. zł ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa m.in. na pokrycie wkładu własnego Miasta Słupska przy realizacji zadania „Nowy przebieg drogi krajowej nr 21 w Słupsku” (4.822,4 tys. zł) i dofinansowanie remontu lokali mieszkalnych z zasobu komunalnego Miasta Słupska (3.360,0 tys. zł);
- zwiększenia wydatków o 135,5 tys. zł środkami z części 42 – Sprawy wewnętrzne, na sfinansowanie skutków zmiany zasad naliczania wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat funkcjonariuszom komend wojewódzkich, powiatowych i miejskich Państwowej Straży Pożarnej (dalej: „PSP”) w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej¹⁶;
- zmniejszenia wydatków o 842,9 tys. zł decyzją Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r., na mocy której utworzono rezerwę celową budżetu państwa (poz. 91) z wydatków zablokowanych m.in. przez Wojewodę, z przeznaczeniem na dotację celową dla Agencji Rezerw Materiałowych na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 12-22, 1237-1614)

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 578.

¹³ Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 153) wydatki w części 85/22 w kwocie 1.516.604,0 tys. zł, zmniejszono ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2195) o 528,0 tys. zł (do kwoty 1.516.076,0 tys. zł) – zmniejszenie wydatków w rozdziale 01008 Melioracje wodne na inwestycje Województwa Pomorskiego, w związku z zablokowaniem tej kwoty przez Wojewodę.

¹⁴ Dalej: „NPPDL”.

¹⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1098. Decyzja Ministra Finansów z 31 sierpnia 2015 r.

Z rezerwy Wojewody (530,0 tys. zł), utworzonej z zachowaniem wymogów określonych w art. 140 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, 32. decyzjami rozdysponowano 529,0 tys. zł (99,8%), z tego w związku z potrzebami: Urzędu – 165,0 tys. zł (m.in. na pokrycie kosztów opłat pocztowych i przebudowy muru granicznego na nieruchomości Urzędu), jednostek podległych – 184,0 tys. zł (m.in. na zakup skokochronu, dwóch pomp szlamowych i urządzenia wielofunkcyjnego dla Komendy Wojewódzkiej PSP w Gdańsku – dalej: „KW PSP”) oraz j.s.t. – 180,0 tys. zł (m.in. na zakupy sprzętu komputerowego i bieżące utrzymanie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego).

(dowód: akta kontroli str. 1615-1652)

Wydatki ujęte w planie dysponenta trzeciego stopnia na 2015 r. (55.006,0 tys. zł) w trakcie roku zwiększono o 6.149,0 tys. zł (o 11,2%), z tego: o 4.762,8 tys. zł decyzjami Ministra Finansów ze środków pięciu pozycji rezerw celowych budżetu państwa (poz. 22, 9, 16, 38, 15) oraz o 1.386,2 tys. zł decyzjami Wojewody, w tym o 165,0 tys. zł ze środków rezerwy Wojewody. Nie zwiększano planu środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Dyrektor Generalny Urzędu, z zachowaniem zakresu upoważnienia określonego przez Wojewodę, dokonał 34. decyzjami przeniesień planowanych wydatków między paragrafami (w obrębie rozdziałów) na łączną kwotę 1.455,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2006-2179)

Zwiększeń planowanych wydatków dokonano głównie na podstawie decyzji Ministra Finansów przyznających środki z pozycji rezerw celowych: 22 (o 4.077,0 tys. zł) i 9 (o 426,8 tys. zł). Środki z tych rezerw wykorzystano m.in. na finansowanie bieżącego utrzymania przejść granicznych (2.740,2 tys. zł) i zakup kompletu przenośnego zestawu RTG dla Morskiego Oddziału Straży Granicznej (dalej: „MOSG”) na morskim przejściu granicznym w Gdyni (389,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2010-2116)

Środki uzyskane w wyniku zwiększeń planowanych wydatków przez Wojewodę przeznaczono głównie na uregulowanie zobowiązania wynikającego z wyroku sądowego z 22 października 2015 r. (573,1 tys. zł) i dokończenie budowy systemu łączności radiowej na potrzeby Państwowego Ratownictwa Medycznego – dalej: „PRM” (270,0 tys. zł), a także na pokrycie kosztów związanych z bieżącymi opłatami pocztowymi i przebudową muru granicznego na nieruchomości Urzędu (odpowiednio: 92,0 tys. zł i 50,9 tys. zł – środki z rezerwy Wojewody).

(dowód: akta kontroli str. 2117-2179)

2.1.2. Zrealizowane w części 85/22 wydatki wyniosły 1.975.579,0 tys. zł, tj. 98,2% wydatków planowanych. Niższe od planowanego wykonanie wydatków (łącznie o 35.295,8 tys. zł) wystąpiło w szczególności w działach:

- 852 Pomoc społeczna, w którym nie wykorzystano 14.801,5 tys. zł. Wojewoda dwiema decyzjami dokonał blokady wydatków w ww. dziale na kwotę 6.490,2 tys. zł, w tym na 3.886,2 tys. zł w rozdziale 85212 – z przyczyn opisanych niżej. Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Urzędu (dalej: „Wydział PS”) wynika, że o fakcie niewykorzystania pozostałej kwoty, zaplanowanej dla gmin na dotacje celowe w ww. rozdziale, tj. 6.576,6 tys. zł, uzyskano informację na podstawie zwrotów przez j.s.t. niewykorzystanych środków – j.s.t. z powodu braku terminu końcowego składania wniosków o ww. świadczenia nie były w stanie do końca roku przewidzieć liczby uprawnionych i kwoty wydatków;
- 600 Transport i łączność, w którym nie wykorzystano 4.741,4 tys. zł. Wojewoda dwiema decyzjami dokonał blokady wydatków w ww. dziale na kwotę 1.126,9 tys. zł, w tym na 597,6 tys. zł w rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne

- z powodu stwierdzenia w wyniku kontroli niekwalifikowalnych kosztów projektu „Nowy przebieg drogi krajowej nr 21 w Słupsku” realizowanego przez Miasto Słupsk (pozostałą, nieobjętą blokadą kwotę, tj. 3.544,8 tys. zł stanowiły zwroty dotacji w rozdziale 60003 Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe);
- 010 Rolnictwo i łowiectwo, w którym nie wykorzystano 4.318,5 tys. zł. Wojewoda czterema decyzjami dokonał blokady wydatków w ww. dziale na kwotę 3.083,1 tys. zł, w tym na 1.675,0 tys. zł w rozdziale 01008 Melioracje wodne – z przyczyn opisanych niżej.

(dowód: akta kontroli str. 306-323, 1655-1670, 2956, 3042-3044)

Wojewoda dokonał, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, blokad wydatków budżetu państwa w łącznej kwocie 18.063,7 tys. zł (11.262,5 tys. zł, tj. 62,3% zablokowanych wydatków stanowiły dotacje). Nie stwierdzono opóźnień w podjęciu przez Wojewodę decyzji o blokowaniu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1655-1707)

Blokady skutkowały zmianami planowanych wydatków dysponenta części, wprowadzonymi ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (zmniejszenie o 528,0 tys. zł dotacji celowych na zadania inwestycyjne w zakresie melioracji wodnych, realizowane przez Województwo Pomorskie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – dalej: „PROW”) oraz decyzją Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. (zmniejszenie o 842,9 tys. zł), opisaną wyżej.

(dowód: akta kontroli str. 1239, 1611-1614, 1655-1672, 2695)

Przyczynami dokonania największych blokad były m.in.:

- brak decyzji lub zbyt późne wydanie przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania projektów inwestycyjnych w zakresie melioracji wodnych, realizowanych przez Województwo Pomorskie w ramach PROW, co uniemożliwiło przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych i wykonanie robót budowlanych w terminie niezbędnym do złożenia wniosku o płatność ostateczną¹⁷ (blokada 2.173,0 tys. zł¹⁸);
- przeszacowanie potrzeb gmin na wypłaty świadczeń rodzinnych i zasiłków okresowych, wynikających z podwyższenia kryteriów dochodowych uprawniających do ich otrzymania (zwiększenie liczby świadczeniobiorców) i wzrostu wartości tych świadczeń (blokada 5.056,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1655-1670)

W porównaniu do 2014 r. wydatki w części 85/22 były wyższe o 75.099,9 tys. zł, tj. o 4,0%. Największe wydatki zrealizowano w działach:

- 852 Pomoc społeczna: 1.002.640,0 tys. zł (50,8% wydatków ogółem, 98,5% wydatków planowanych w tym dziale), głównie na dotacje celowe na zadania: zlecone gminom w zakresie wypłaty świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (727.819,5 tys. zł), zadania własne gmin w zakresie wypłacania zasiłków stałych (81.377,5 tys. zł) oraz zadania własne powiatów w zakresie utrzymania mieszkańców domów pomocy społecznej (50.938,6 tys. zł);
- 851 Ochrona zdrowia: 229.110,5 tys. zł (11,6% wydatków ogółem, 98,8% wydatków planowanych w tym dziale), głównie na dotacje celowe na

¹⁷ Termin określono w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rolnictwem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2118).

¹⁸ I kwoty 6.892,5 tys. zł w ramach budżetu środków europejskich.

- funkcjonowanie zespołów ratownictwa medycznego (104.285,0 tys. zł) i zlecone powiatom finansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (55.308,1 tys. zł);
- 010 Rolnictwo i łowiectwo: 148.601,9 tys. zł (7,5% wydatków ogółem, 97,2% wydatków planowanych w tym dziale), głównie na dotacje celowe na zadania zlecone: budowę i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych i wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa (37.352,8 tys. zł) oraz zwrot producentom rolnym części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (44.737,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2683, 2697, 2953, 2957)

Ze środków otrzymanych z rezerwy ogólnej (9.844,2 tys. zł) Wojewoda przekazał, zgodnie z przeznaczeniem, 9.186,7 tys. zł (tj. 93,3%), z tego: 4.224,9 tys. zł na pokrycie wkładu własnego Miasta Słupska przy realizacji zadania „Nowy przebieg drogi krajowej nr 21 w Słupsku” (wykorzystano 4.219,4 tys. zł, tj. 99,9%), oraz wykorzystane w całości: 3.360,0 tys. zł na dofinansowanie remontu lokali mieszkalnych stanowiących zasób komunalny Miasta Słupska, 1.500,0 tys. zł na dofinansowanie rozbudowy przez Gminę Przywidz Zespołu Szkół w Przywidzu, 81,8 tys. zł na odtworzenie przez Komendę Miejską PSP w Gdańsku sprzętu i wypłatę rekompensat za przedłużony czas służby strażaków podczas działań ratowniczych po trzęsieniu ziemi w Nepalu oraz 80,0 tys. zł na dofinansowanie zakupu przez Gminę Przywidz dwóch agregatów prądotwórczych.

(dowód: akta kontroli str. 1571-1611, 1728, 3039-3040)

Badanie wykorzystania środków przeniesionych z dobranych celowo trzech pozycji (8, 50 i 52) rezerw celowych w kwocie 118.456,4 tys. zł (23,9% środków, o które zwiększono wydatki w części 85/22), wykazało, że Wojewoda przekazał z ww. środków, zgodnie z przeznaczeniem, kwotę 118.361,0 tys. zł, z tego:

- 96.942,8 tys. zł na realizację przez wszystkie 123 gminy województwa zadania własnego w zakresie zwiększenia dostępu do edukacji przedszkolnej dzieci – dotację wykorzystano w kwocie 96.596,9 tys. zł, tj. w 99,6%;
- 14.313,0 tys. zł na dofinansowanie utrzymania przez Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku (dalej: „ZMiUW”) urządzeń melioracji wodnych podstawowych i wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa – dotację wykorzystano w całości;
- 3.461,7 tys. zł na realizację przez ZMiUW projektu kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (dalej: „POIŚ”) – dotację wykorzystano w całości;
- 2.944,7 tys. zł na realizowane przez KW PSP w ramach POIŚ projekty: „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych”, „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego” i „Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap III” – środki wykorzystano w całości;
- 586,0 tys. zł dla spółek wodnych na realizację zadań z zakresu utrzymania melioracji wodnych szczegółowych – dotację wykorzystano w całości;
- 112,8 tys. zł na realizację działań wynikających z Rządowego programu wspomagania w latach 2015-2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach – „Bezpieczna +” (dotację wykorzystano w całości).

(dowód: akta kontroli str. 1256-1291, 1478-1492, 1499-1565)

Objęte badaniem zmiany w planowanych wydatkach były celowe, a Wojewoda po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków wprowadził odpowiednie zmiany

w planie wydatków Wydziału FiB i wydał odpowiednie decyzje, dzielące przyznane środki na poszczególne j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 1256-1291, 1478-1565-1611, 1709-1728, 2811-2882)

Wydatki dysponenta trzeciego stopnia w 2015 r. (58.935,2 tys. zł, tj. 96,4% planu po zmianach), w porównaniu do 2014 r., były wyższe o 2.527,0 tys. zł (o 4,5%), głównie w wyniku wyższych o 641,6 tys. zł zakupów materiałów i wyposażenia oraz o 595,2 tys. zł zakupów inwestycyjnych na utrzymanie przejść granicznych, uregulowania przez Urząd zobowiązania (573,1 tys. zł), wynikającego z wyroku sądowego z 22 października 2015 r. oraz wzrostu o 331,4 tys. zł wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej, m.in. wskutek wzrostu zatrudnienia w Wojewódzkim Centrum Powiadamiania Ratunkowego (dalej: „WCPR”).

(dowód: akta kontroli str. 306-323, 461-463, 1240-1255, 2235-2236, 2283-2285)

Badanie wykorzystania przez dysponenta trzeciego stopnia środków przyznanych z (dobrych celowo) poz. 16, 9 i 22 rezerw celowych w łącznej kwocie 709,6 tys. zł (odpowiednio: 400,0 tys. zł, 183,5 tys. zł i 126,1 tys. zł – łącznie 14,9% środków przyznanych z rezerw celowych w 2015 r.) i z rezerwy Wojewody (60,0 tys. zł – 36,4% środków przyznanych z tej rezerwy) wykazało, że wykorzystano je w 98,7% (w kwocie 759,6 tys. zł) oraz zgodnie z przeznaczeniem, m. in. na zakup kompletu przenośnego zestawu RTG dla MOSG w morskim przejściu granicznym w Gdyni (389,9 tys. zł), sfinansowanie wynagrodzeń z pochodnymi dla 15. osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (operatorzy numerów alarmowych WCPR) zatrudnionych w 2015 r. (123,6 tys. zł), sfinansowanie zobowiązania wynikającego z wyroku sądowego z 11 marca 2015 r. (126,1 tys. zł). Objęte badaniem zmiany w planowanych wydatkach wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe, a Dyrektor Generalny Urzędu po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków wprowadził odpowiednie zmiany w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 461-463, 2023-2138, 2179, 3011-3013)

Badanie czterech ostatnich decyzji wprowadzających zmiany w planie wydatków Urzędu (zwiększające je o 160,2 tys. zł), wykazało, że środki wykorzystano w 100%, zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na zakup radiotelefonów przenośnych na potrzeby łączności radiowej PRM (155,6 tys. zł), zakup odkurzacza przemysłowego na potrzeby Wojewódzkiego Magazynu Sprzętu Obrony Cywilnej (1,4 tys. zł) i uzupełnienie środków na zakup laptopa na potrzeby Biura Wojewody (2,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2180-2221, 2224-2242)

2.1.3. Struktura wydatków według grup ekonomicznych¹⁹ w części 85/22 i u dysponenta trzeciego stopnia w 2015 r., w porównaniu do 2014 r., nie uległa istotnej zmianie:

- w części 85/22: dotacje (1.652. 231,1 tys. zł, w tym współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 5.576,2 tys. zł) stanowiły 83,6% ogółu wydatków (w 2014 r. – 84,5%), wydatki bieżące jednostek budżetowych (199.857,4 tys. zł, w tym współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 1.367,2 tys. zł) 10,1% (w 2014 r. – 10,4%), wydatki majątkowe (121.009,7 tys. zł, w tym współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 14.041,0 tys. zł) 6,2% (w 2014 r. – 5,0%), a świadczenia na rzecz osób fizycznych (2.480,9 tys. zł) w 2014 r. i 2015 r. – 0,1%;
- u dysponenta trzeciego stopnia: wydatki bieżące (55.724,8 tys. zł, w tym współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 1.367,2 tys. zł) stanowiły 94,6% wydatków ogółem (w 2014 r. – 95,8%), wydatki majątkowe

¹⁹ Opis wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE zrealizowanych w części 85/22 (20.984,5 tys. zł, tj. 78,7% planu po zmianach) i przez dysponenta trzeciego stopnia (1.367,2 tys. zł, tj. 57,7% planu po zmianach) ujęto w opisach grup ekonomicznych wydatków, których współfinansowanie dotyczyło.

(2.559,5 tys. zł) 4,3% (w 2014 r. – 3,1%), a świadczenia na rzecz osób fizycznych (650,9 tys. zł) w 2014 r. i 2015 r. – 1,1%.

(dowód: akta kontroli str. 1735, 2234-2235, 2760-2768, 2008)

2.1.3.1. Na dotacje (na zadania bieżące) w części 85/22 zaplanowano w ustawie budżetowej 1.310.865,0 tys. zł (w tym współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 8.050,0 tys. zł). W trakcie roku zwiększono ww. kwotę do 1.679.594,1 tys. zł (współfinansowanie projektów z udziałem środków UE zmniejszono do 7.886,0 tys. zł), tj. o 28,1%.

W 2015 r. zrealizowano dotacje w kwocie 1.652.231,1 tys. zł (w tym współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 5.576,2 tys. zł), tj. w 98,4%, z tego dotacje: celowe w kwocie 1.645.283,5 tys. zł (w 98,4%), podmiotowe w kwocie 786,0 tys. zł (w 100%), na realizację zadań bieżących gmin z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej w kwocie 2.410,7 tys. zł (w 77,5%), na rekompensaty utraconych dochodów w podatkach i opłatach lokalnych w kwocie 279,1 tys. zł (w 100%) i dla gmin uzdrowiskowych w kwocie 3.471,7 tys. zł (w 100%).

(dowód: akta kontroli str. 1255, 1735-1736)

Z dotacji celowych:

- 1.154.032,1 tys. zł²⁰ (w tym współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 3.734,9 tys. zł) przeznaczono na realizację zadań zleconych j.s.t., głównie na finansowanie: świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego wypłacanych przez gminy (727.819,5 tys. zł), działalności komend powiatowych PSP (113.964,5 tys. zł), składek na ubezpieczenie społeczne i świadczeń dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, wypłacanych przez powiaty (55.308,1 tys. zł);
- 375.927,7 tys. zł²¹ przeznaczono na dofinansowanie zadań własnych j.s.t., głównie bieżących w zakresie wychowania przedszkolnego w gminach (96.596,9 tys. zł), wypłat przez gminy zasiłków stałych dla osób nieposiadających własnych środków utrzymania z tytułu wieku lub niepełnosprawności (81.377,5 tys. zł), utrzymania mieszkańców domów pomocy społecznej w powiatach (50.910,0 tys. zł);
- 112.629,6 tys. zł²² przeznaczono na zadania realizowane przez jednostki inne niż j.s.t., w tym 104.285,0 tys. zł na finansowanie zespołów ratownictwa medycznego;
- 1.887,0 tys. zł²³ (w tym współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 1.841,3 tys. zł) przeznaczono na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, tj. głównie na pomoc techniczną w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013 (1.737,0 tys. zł);
- 807,2 tys. zł²⁴ przeznaczono na zadania realizowane na podstawie porozumień z j.s.t., głównie na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych przez gminy (399,0 tys. zł) i finansowanie kwalifikacji wojskowej przez powiaty (188,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 43-120, 306-323, 1240-1565, 2698, 2760-2768)

²⁰ Tj. 98,3% kwoty planowanej i 101,6% kwoty wydatkowanej z tego tytułu w 2014 r.

²¹ Tj. 98,9% kwoty planowanej i 108,1% kwoty wydatkowanej z tego tytułu w 2014 r.

²² Tj. 98,9% kwoty planowanej i 103,2% kwoty wydatkowanej z tego tytułu w 2014 r.

²³ Tj. 64,5% kwoty planowanej (głównie w wyniku niewykorzystania przez Województwo Pomorskie 991,8 tys. zł, przeznaczonych na realizację zadań w ramach Pomocy technicznej Programu Operacyjnego RYBY 2007-2013 – niższe od planowanych wydatki m.in. na działania informacyjno-promocyjne rozpoczynające nowy okres programowania dla Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020) i 101,1% kwoty wydatkowanej z tego tytułu w 2014 r.

²⁴ Tj. 80,9% kwoty planowanej (głównie w wyniku niedojścia do skutku przyjazdu rodziny repatriantów, dla której zaplanowano pomoc w kwocie 150,0 tys. zł) i 94,2% kwoty wydatkowanej z tego tytułu w 2014 r.

W 2015 r. Wojewoda zawarł cztery umowy na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. na łączną kwotę 15.543,7 tys. zł. Badanie jednej (dobrej celowo) z ww. umów, na podstawie której udzielono dofinansowania w kwocie 7.281,3 tys. zł dla Województwa Pomorskiego na zakup i modernizację kolejowych pojazdów szynowych, wykazało, że na etapie udzielenia dotacji i jej rozliczenia zachowano regułę określoną w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 43-120, 306-323, 1493-1498, 2620, 2696)

Wydział FiB dokonał podziału środków dotacji celowych na zadania zlecone i własne na poszczególne j.s.t. oraz poinformował te jednostki o podziale przyjętym na podstawie przyjętych kwot dotacji: przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej – w terminie do 25 października 2014 r., a w ustawie budżetowej – w terminie 21 dni od dnia jej ogłoszenia, tj. w terminach, o których mowa – odpowiednio – w art. 143 ust. 1 i art. 148 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1737-1807)

Z informacji przekazanych j.s.t. na podstawie art. 148 ustawy o finansach publicznych wynika, że Wojewoda nie dokonał pełnego podziału kwot dotacji dla tych jednostek, wynikających z ustawy budżetowej. Nie podzielono 251.233,6 tys. zł (20,7%), z tego 242.332,3 tys. zł dla gmin, 8.729,3 tys. zł dla powiatów i 172,0 tys. zł dla Województwa Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1771-1869)

Przyczynami pozostawienia niepodzielonych kwot dotacji były, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB:

- w przypadku gmin: m.in. sposób planowania dotacji zależnej od liczby zrealizowanych spraw obywatelskich (1.864,0 tys. zł w rozdziale 75011), trudności w szacowaniu potrzeb, związane z podwyższeniem 1 listopada 2015 r. kryterium dochodowego uprawniające do otrzymania świadczeń rodzinnych i koniecznością uregulowania zobowiązań Skarbu Państwa za lata poprzednie z tytułu wypłat dodatków w ramach rządowych programów wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego (240.013,0 tys. zł w rozdziale 85212). W celu racjonalnego rozdysponowania środków między j.s.t. zwiększono częstotliwość monitorowania ich wydatkowania oraz zbierania informacji o ich niedoborach i kilkakrotnie zwiększono wydatki ze środków niepodzielonych;
- w przypadku powiatów: m.in. niemożliwe do ustalenia na etapie zawiadamiania o kwotach dotacji wskaźniki absencji chorobowej funkcjonariuszy, odejścia funkcjonariuszy na emeryturę i zwolnienia ze służby bez prawa do nabycia emerytury (7.000,0 tys. zł w rozdziale 75411);
- w przypadku Województwa Pomorskiego: w wyniku kontroli przeprowadzonej w grudniu 2014 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego w Gdańsku (dalej: „UMWP”) stwierdzono wydatkowanie dotacji w kwocie 344,0 tys. zł, przyznanej w rozdziale 01005, z naruszeniem zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. W związku z tym Wojewoda zdecydował o zmniejszeniu w 2015 r. kwoty dotacji dla Województwa Pomorskiego w ww. rozdziale o 172,0 tys. zł. Ponieważ w tym czasie nie było już możliwości dokonania zmian w projekcie ustawy budżetowej, ww. kwota stanowiła środki niepodzielone w rozumieniu art. 157 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1833-1869, 2612-2616, 2699-2701, 2794-2795)

Do końca 2015 r. pozostała niepodzielona kwota 8.399,8 tys. zł, z tego:

- 4.935,6 tys. zł dla gmin, m.in. na wypłatę świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego – 3.886,2 tys. zł (rozdział 85212). Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału PS wynika m.in., że:
 - wielkość niedofinansowania (w celu ustalenia środków z rezerwy celowej na zabezpieczenie wypłat ww. świadczeń) należało podać Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w lipcu 2015 r., jednak gminy – z powodu zmiany wysokości niektórych świadczeń i podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do ich otrzymania – w ww. terminie nie były w stanie określić dynamiki wzrostu wydatków na realizację zadania;
 - w listopadzie 2015 r., po ponownej analizie ustalono, że przyznane z rezerwy środki były wyższe od zapotrzebowania o 3.886,2 tys. zł i decyzją z 3 grudnia 2015 r. planowane wydatki w ww. kwocie zablokowano;
- 2.418,2 tys. zł dla Województwa Pomorskiego, głównie na projekty inwestycyjne w zakresie melioracji wodnych i pomoc techniczną w ramach PROW (2.417,4 tys. zł). Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB wynika, że niepodzielenie ww. środków wynikało m.in. z zakończenia w połowie 2015 r. realizacji projektów finansowanych z udziałem środków europejskich w perspektywie finansowej na lata 2007-2013. Decyzjami z 10 czerwca i 8 września 2015 r. planowane wydatki w ww. kwocie zablokowano;
- 1.045,9 tys. zł dla powiatów m.in. na sfinansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (700,2 tys. zł). Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB wynika, że niepodzielenie ww. środków było spowodowane spadkiem liczby osób bezrobotnych, za które opłacano składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Decyzją z 3 grudnia 2015 r. planowane wydatki w ww. kwocie objęto blokadą.
(dowód: akta kontroli str.2622-2623, 2696-2697, 2795)

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t.²⁵ – j.s.t. wykonujące zadania zlecone otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.

Zaplanowane (po uwzględnieniu zwiększeń wydatków, w tym środkami z rezerwy) i przekazane 10 dobranym celowo gminom²⁶ kwoty dotacji celowych na zadania zlecone w zakresie: wydawania decyzji potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej osób nieubezpieczonych (rozdział 85195), funkcjonowania ośrodków i klubów wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (rozdział 85203), wypłaty świadczeń rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego i składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212), wypłaty składek na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej (rozdział 85213), wynagrodzeń opiekunów za sprawowanie opieki (rozdział 85219), organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi (rozdział 85228), a także wsparcia dla rodzin z dziećmi w ramach Karty Dużej Rodziny (rozdział 85295) – zabezpieczyły w pełni skalkulowane przez te gminy i przedstawione Wojewodzie potrzeby.

²⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198).

²⁶ Brusy, Dziemiany, Gdańsk, Gdynia, Gniew, Kartuzy, Parchowo, Słupsk, Studzienice i Wejherowo.

Natomiast zgłoszone przez ww. gminy potrzeby, dotyczące wydatków rzeczowych związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich²⁷ (m.in. renowacja ksiąg stanu cywilnego, zakup mebli i wyposażenia do urzędów stanu cywilnego i na stanowiska pracy, sprzętu komputerowego, remonty pomieszczeń) zaspokojono w 39,7% (zgłoszono zapotrzebowanie na 279,3 tys. zł, Wojewoda przekazał 110,8 tys. zł).

Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła m.in., że z uwagi na wysokość kwoty zgłoszonej do dofinansowania przez gminy, przekraczającej znacząco kwotę, jaką dysponował Wojewoda, nie było możliwości objęcia dofinansowaniem wszystkich ww. potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 2613-2630, 2641-2887, 2950-2951, 2956-2958)

Z informacji uzyskanych²⁸ od siedmiu urzędów j.s.t.²⁹ wynika, że otrzymane w 2015 r. kwoty dotacji celowych na zadania zlecone w rozdziale 75011, w tym w sześciu urzędach j.s.t.³⁰ na zadania z zakresu spraw obywatelskich, były niższe od środków wydatkowanych na realizację tych zadań (wydatkowano 14.203,2 tys. zł, z tego 10.158,9 tys. zł (71,5%) ze środków z dotacji, a 4.044,3 tys. zł (28,5%) ze środków własnych – w tym na zadania z zakresu spraw obywatelskich 10.781,6 tys. zł, z tego 9.264,7 tys. zł (85,9%) ze środków z dotacji, a 1.516,9 tys. zł (14,1%) ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 3045-3110)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 13 października 2014 r. poinformował Wojewodę, że w przypadku uzasadnionego niedoboru środków na realizację w 2015 r. zadań z zakresu spraw obywatelskich będzie możliwe dofinansowanie ich realizacji z rezerwy celowej³¹, jednak przed uruchomieniem środków z rezerwy należy szczegółowo rozliczyć ujęte w budżecie części kwoty według określonych czynności i liczby zrealizowanych zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 1808-1811)

Mimo opisanego wyżej niedoboru środków z dotacji na realizację przez j.s.t. zadań z zakresu spraw obywatelskich, w 2015 r. Wojewoda nie występował do Ministra Finansów o dofinansowanie kosztów realizacji zadań ze środków zaplanowanych w ww. rezerwie.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB wynika, że o ww. środki nie występowano, gdyż Ministerstwo Finansów nie dopuszczało zmian – przyjętych przy ustalaniu zasad naliczania dotacji – czasochłonności załatwianych spraw i stawek godzinowych, jak również innego sposobu ustalania wysokości dotacji, np. na podstawie faktycznych kosztów zadania poniesionych przez gminy (zaplanowana dla części 85/22 dotacja była zgodna z przyjętym przez Ministerstwo algorytmem jej ustalania, tj. iloczynem liczby załatwionych spraw, ich czasochłonności i stawki za godzinę).

(dowód: akta kontroli str. 2790, 2794)

²⁷ Tj. wynikających z ustaw: a) z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. poz. 1741 ze zm.), dotyczących: sporządzania aktów stanu cywilnego, wydawania decyzji administracyjnych i postanowień, wydawania odpisów aktów stanu cywilnego, wydawania zaświadczeń, zezwoleń oraz przyjmowania oświadczeń i wydawania decyzji w sprawie imion i nazwisk; b) z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2016 r. poz. 391), dotyczących: wydania dowodu osobistego, zgłoszenia utraty dowodu osobistego, unieważniania dowodów osobistych i decyzji w sprawach dowodów osobistych; c) z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2015 r. poz. 388 ze zm.), dotyczących: zameldowania, wymeldowania, zgłoszenia wyjazdu na pobyt stały, zgłoszenia powrotu z pobytu stałego, aktualizacji i weryfikacji danych, decyzji w sprawach meldunkowych, nadania, zmiany i anulowania numeru PESEL, udostępniania danych osobowych ze zbiorów meldunkowych oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych oraz wydawania decyzji o odmowie udostępnienia danych osobowych.

²⁸ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁹ Od których uzyskano pełne dane w ww. zakresie (Urzędy Miejskie w: Gdańsku, Gdyni, Kartuzach, Słupsku i Wejherowie, Urząd Gminy w Parchowie oraz Urząd Miasta i Gminy Sztum).

³⁰ Urzędy Miejskie w: Gdańsku, Gdyni, Kartuzach i Wejherowie; Urząd Gminy w Parchowie oraz Urząd Miasta i Gminy Sztum.

³¹ Poz. 47 Środki na uzupełnienie dotacji dla j.s.t. z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych, w tym związanych z odmiejszczeniem niektórych czynności.

W 2015 r. jedna j.s.t. (Powiat Kwidzyński) dochodziła w postępowaniu sądowym świadczenia, o którym mowa w art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t.³².

(dowód: akta kontroli str. 2620, 2795)

Zmiany kwot dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. następowały w terminie do 15 listopada 2015 r., tj. zgodnie z art. 170 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2621)

Niewykorzystane do końca 2015 r. dotacje (łącznie 173,3 tys. zł) nie zostały przez 48 j.s.t. zwrócone w ustawowych terminach. Wojewoda nie podjął w ww. przypadkach działań określonych w art. 169 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, gdyż – jak wynika z wyjaśnień Głównej Księgowej Budżetu Wojewody – j.s.t. w dniu zweryfikowania przedłożonych sprawozdań lub następnym dokonały zwrotów dotacji z odsetkami (łączna kwota odsetek wyniosła 654,50 zł).

(dowód: akta kontroli str. 2603-2607)

Badanie dobranych celowo dotacji celowych dla j.s.t. na kwotę 249.630,5 tys. zł³³ (15,1% dotacji), z tego na zadania zlecone gminom w zakresie świadczeń z funduszu alimentacyjnego (111.048,0 tys. zł), zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (44.737,0 tys. zł) i spraw obywatelskich (20.293,6 tys. zł), na zadanie własne Województwa Pomorskiego związane z dofinansowaniem budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami (19.165,3 tys. zł) oraz na realizację przez gminy i powiaty inwestycji własnych w ramach NPPDL 54.386,6 tys. zł, wykazało, że:

- środki na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich ustalono według jednolitych dla całego kraju zasad określonych przez Ministerstwo Finansów, środki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego i koszty ich obsługi – na podstawie średniej liczby wypłacanych świadczeń w 2013 r. i potrzeb zgłaszanych przez gminy;
- w ciągu roku Wydział FiB monitorował zapotrzebowanie na dotacje na realizację spraw obywatelskich, a Wydział PS – na wypłaty świadczeń, w tym z funduszu alimentacyjnego;
- dotacje na: sprawy obywatelskie zrealizowano w 99,5% (20.293,6 tys. zł – nie wykorzystano w pełni środków na wydatki rzeczowe), natomiast dotacje na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego (111.048,0 tys. zł), drogi wojewódzkie (19.165,3 tys. zł), zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (44.737,0 tys. zł) i NPPDL (54.386,6 tys. zł) zrealizowano w 100%;
- kwoty dotacji z poz. rezerw celowych: 7 (Dopłaty do paliwa rolniczego), 54 (Środki dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi) i 70 (Program przebudowy dróg lokalnych) wynikały z – odpowiednio:
 - art. 8 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej³⁴ i zostały uruchomione na wniosek Wojewody, w oparciu o zgłoszone zapotrzebowania³⁵;

³² W pozwie wniesiono o wypłatę świadczenia w kwocie 1.091,1 tys. zł, stanowiącej koszty wynagrodzeń z pochodnymi pracowników Starostwa Powiatowego w Kwidzynie, realizujących zadania z zakresu administracji rządowej w 2015 r.

³³ Dotacje celowe na zadania: zlecone gminom (176.078,6 tys. zł), własne województwa (19.165,3 tys. zł), własne powiatów (26.587,1 tys. zł) i własne gmin (27.799,6 tys. zł).

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1340.

³⁵ Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę (Dz. U. z 2013 r. poz. 1339).

- art. 70c ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t. i zostały uruchomione zgodnie z art. 70c ust. 7 ww. ustawy;
- § 3, 7 i 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych³⁶ i zostały uruchomione na wniosek Wojewody w oparciu o zatwierdzone przez Ministra Administracji i Cyfryzacji listy zakwalifikowanych wniosków o dofinansowanie zadań własnych j.s.t.

Plan po zmianach dotacji celowych na zadania zlecone gminom w rozdziale 75011 w 2015 r. wyniósł 23.445,4 tys. zł i był wyższy o 38,2% od planu w 2014 r. (16.963,2 tys. zł), a o 42,0% – w 2013 r. (16.507,2 tys. zł). Wykonanie ww. dotacji w 2015 r. wyniosło 23.335,6 tys. zł i było wyższe o 37,7% od ich wykonania w 2014 r. (16.944,0 tys. zł), a o 41,4% – w 2013 r. (16.500,0 tys. zł). W latach 2013-2014 w części 85/22 ww. dotacji nie planowano i nie rozliczano w podziale na zadania z zakresu spraw obywatelskich i pozostałe. W 2015 r. planowano i zrealizowano dotacje na zadania z zakresu spraw obywatelskich w kwotach – odpowiednio – 20.403,4 tys. zł i 20.293,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1292-1302, 2305-2453, 2680-2681)

2.1.3.2. Na wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 85/22 zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 187.311,0 tys. zł (w tym współfinansowanie projektów ze środków UE – 2.370,0 tys. zł), którą w trakcie roku zwiększono do 203.388,3 tys. zł (współfinansowania projektów ze środków UE nie zwiększono), tj. o 8,6%. Zrealizowane w 2015 r. wydatki bieżące (199.857,4 tys. zł, tj. 98,3% planowanych – w tym współfinansowanie projektów ze środków UE 1.367,2 tys. zł) były wyższe o 1.675,6 tys. zł (o 0,8%) od wykonanych w 2014 r. Wydatki te poniesiono głównie na wynagrodzenia z pochodnymi (129.740,1 tys. zł), wynagrodzenia bezosobowe (18.829,6 tys. zł, w tym w powiatowych inspektoratach weterynarii – 13.820,6), zakup materiałów i wyposażenia (11.433,1 tys. zł) oraz usług pozostałych (11.213,2 tys. zł).

Wydatki bieżące dysponenta trzeciego stopnia w 2015 r. wyniosły 55.724,8 tys. zł (w tym współfinansowanie projektów ze środków UE – 1.367,2 tys. zł), tj. 96,5% planowanych (57.773,4 tys. zł) i były wyższe o 1.662,1 tys. zł (o 3,1%) od wykonanych w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1735, 296-305, 461-463, 2008)

Wydatki na wynagrodzenia³⁷ w części 85/22 w 2015 r. wyniosły 109.824,4 tys. zł³⁸ (99,1% wydatków planowanych) i w porównaniu do 2014 r. wzrosły o 183,9 tys. zł (o 0,2%), w tym dla:

- osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosły 45.933,5 tys. zł i wzrosły o 299,9 tys. zł (o 0,7%), głównie w wyniku zatrudnienia w Urzędzie 15 operatorów numerów alarmowych, podwyżek wynagrodzeń w kwocie średnio 400 zł brutto miesięcznie na etat dla pielęgniarek w powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych i przeniesienia do tej grupy (z członków korpusu służby cywilnej) pracowników Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności;
- żołnierzy i funkcjonariuszy wyniosły 3.886,6 tys. zł i wzrosły o 62,2 tys. zł (o 1,6%), głównie w wyniku zwiększenia decyzją Ministra Finansów środków

³⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 316 ze zm.

³⁷ Wynagrodzenia osobowe, dodatkowe wynagrodzenia roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy.

³⁸ Wynagrodzenia osobowe wraz z dodatkowymi wynagrodzeniami według sprawozdania RB-70.

na wynagrodzenia w KW PSP (15,5 tys. zł na sfinansowanie skutków zmian zasad naliczania funkcjonariuszom dodatku z tytułu wysługi lat;

- członków korpusu służby cywilnej wyniosły 59.739,3 tys. zł i spadły o 183,0 tys. zł (o 0,3%) z uwagi na okoliczności wskazane wyżej.

(dowód: akta kontroli str. 903, 905-930, 933-936)

Wydatki na wynagrodzenia u dysponenta trzeciego stopnia wyniosły 30.670,0 tys. zł, w porównaniu do 2014 r. wzrosły o 208,4 tys. zł (o 0,7%) i nie przekroczyły kwoty określonej w planie finansowym (po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 981-985)

Przeciętne zatrudnienie³⁹ w części 85/22 w 2015 r. (2.416 osoby) w porównaniu do 2014 r. było niższe o 48 osób (o 1,9%). Na jego spadek złożyło się zmniejszenie o 41 liczby osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń i o osiem liczby członków korpusu służby cywilnej, przy wzroście o jedną – liczby osób o statusie żołnierzy i funkcjonariuszy. Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB wynika, że zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia (głównie w Inspekcji Sanitarnej) było następstwem m.in. przejścia pracowników na emeryturę oraz działań w celu racjonalizacji zatrudnienia, polegających na zmianach w strukturach organizacyjnych poszczególnych stacji ww. Inspekcji.

Przeciętne wynagrodzenie w części 85/22 w 2015 r. (3.788 zł) w porównaniu do 2014 r. zwiększyło się o 80 zł (tj. o 2,2%). Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB wynika, że było to spowodowane przyznaniem dodatkowych środków na wypłatę nagród jubileuszowych lub odpraw emerytalnych.

(dowód: akta kontroli str. 903, 905-930, 931-936)

Przeciętne zatrudnienie⁴⁰ w 2015 r. w Urzędzie wyniosło 639 osób (490 członków korpusu służby cywilnej, 147 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, dwie osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe) i w porównaniu do 2014 r. zmniejszyło się o sześć osób (o 1,0%), z tego o pięciu członków korpusu służby cywilnej oraz o jednego pracownika nieobjętego mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 981-985)

Spadek przeciętnego zatrudnienia, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Urzędu, spowodowany był odejściem dwóch pracowników w związku z zakończeniem PROW i racjonalizacją zatrudnienia, polegającą m.in. na rozdzielaniu zadań pracowników odchodzących z pracy pozostałym pracownikom oraz na likwidacji etatów kierowników Archiwum Zakładowego i Oddziału Księgowości Wydziału A-G.

(dowód: akta kontroli str. 994-996)

Przeciętne wynagrodzenie w Urzędzie (4.000 zł) w porównaniu do 2014 r. zwiększyło się o 64 zł (o 1,6%).

(dowód: akta kontroli str. 981-985)

Wojewoda i Dyrektor Generalny Urzędu przestrzegali ograniczeń wynikających z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁴¹. W 2015 r. na wynagrodzenia bezosobowe wydano:

- w części 85/22 18.829,6 tys. zł, a po pomniejszeniu o środki z rezerw celowych (łącznie 2.917,7 tys. zł) 15.911,9 tys. zł tj. o 3.347,1 tys. zł więcej od kwoty planowanej na ww. wynagrodzenia w ustawie budżetowej na rok 2014 (12.564,8 tys. zł). Minister Finansów na podstawie art. 16 ust. 4 ww. ustawy

³⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁴⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁴¹ Dz. U. poz. 1877.

- z 5 grudnia 2014 r. poinformował Wojewodę o zwiększeniu o 3.943,0 tys. zł wynagrodzeń bezosobowych w związku z włączeniem do budżetu części 85/22 wydatków na zadania, które w 2014 r. finansowane były z rezerw celowych;
- w Urzędzie 866,0 tys. zł, a po pomniejszeniu o środki z rezerw celowych (łącznie 39,1 tys. zł) 826,9 tys. zł tj. o 4,9 tys. zł mniej od kwoty planowanej na ww. wynagrodzenia w ustawie budżetowej na rok 2014 (831,8 tys. zł).
- (dowód: akta kontroli str. 23-42, 232-244, 324-347, 940-944)

W 2015 r. w Urzędzie zatrudniano 145 osób na podstawie 160 umów cywilnoprawnych, z tego 21 na podstawie 22 umów o dzieło, 14 na podstawie 24 umów zlecenia z własnymi pracownikami i 110 na podstawie 114 umów zleceń z innymi osobami fizycznymi. W 2015 r. Dyrektor Generalny Urzędu nie zawierał umów z Agencją Pracy Tymczasowej.

(dowód: akta kontroli str. 994-996)

W 2015 r. Minister Finansów zwiększył wydatki w części 85/22 na wynagrodzenia bezosobowe o 2.999,7 tys. zł, głównie na zadania realizowane przez Inspekcję Weterynaryjną w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (2.721,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 933-936, 940-944)

Badanie dobranych celowo czterech zmian planowanych wydatków w części 85/22⁴², zwiększających wynagrodzenia bezosobowe łącznie o 2.878,6 tys. zł (o 2.721,0 tys. zł z poz. 12 i o 157,6 tys. zł z poz. 10 rezerw celowych), wykazało, że środki wykorzystano zgodnie z uzasadnieniem wnioskodawców, a niewykorzystanie 13,8 tys. zł z poz. 12 rezerw celowych wynikało ze zmiany przepisów dotyczących pobierania próbek do badań oraz zmniejszenia ilości dochodzeń epizootycznych.

(dowód: akta kontroli str. 937-980)

W 2015 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w części 85/22 wzrosły w porównaniu do 2014 r. o 610,2 tys. zł, głównie z powodu – jak wynika z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB – większej ilości badań przeprowadzonych przez lekarzy powiatowych inspektoratów weterynarii w zakresie bezpieczeństwa żywności, spowodowanej wzrostem wysyłek eksportowych żywności i liczby ubojów.

(dowód: akta kontroli str. 23-42, 232-244, 903-921, 933-936)

2.1.3.3. Na świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 85/22 zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 1.676,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 2.503,2 tys. zł (o 49,4%). Wydatki na ww. świadczenia w 2015 r. wyniosły 2.480,9 tys. zł (99,1% planowanych) i były wyższe od wykonanych w 2014 r. o 256,3 tys. zł (o 11,5%).

Wydatki dysponenta trzeciego stopnia na ww. świadczenia w 2015 r. wyniosły 650,9 tys. zł (99,0% planowanych) i dotyczyły głównie wypłat rent zasądzonych pracownikom (516,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1735, 296-305, 461-463, 2008)

2.1.3.4. Na wydatki majątkowe w części 85/22 zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 16.224,0 tys. zł (w tym współfinansowanie projektów ze środków UE – 5.075,0 tys. zł), którą w trakcie roku zwiększono do 125.389,2 tys. zł (o 672,9% – współfinansowanie projektów ze środków UE zwiększono do 16.399,2 tys. zł, tj. o 223,1%). Wydatki majątkowe w części 85/22 wyniosły 121.009,7 tys. zł (w tym współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 14.041,0 tys. zł), tj. 96,5% planowanych i były wyższe od wykonanych w 2014 r. o 26.377,4 tys. zł, tj. o 27,9%.

⁴² Decyzje Ministra Finansów nr: MF/FG1/000734 z 13 kwietnia 2015 r., MF/FG1/002096 z 14 lipca 2015 r., MF/FS5/002883 z 31 sierpnia 2015 r. i MF/FG1/003730 z 15 października 2015 r.

Niewykorzystanie limitu środków (4.379,5 tys. zł, w tym 3.658,0 tys. zł objętych blokadami), było spowodowane m.in. brakiem możliwości przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz wykonania robót budowlanych w terminie niezbędnym do złożenia wniosku o płatność ostateczną z uwagi na zbyt późne wydanie lub niewydanie przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania projektów inwestycyjnych w zakresie melioracji wodnych, realizowanych przez Województwo Pomorskie w ramach PROW (1.644,2 tys. zł), niewykorzystaniem w pełni środków na dofinansowanie zadań w zakresie ustalonym w Resortowym programie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch – edycja 2015” – m.in. w efekcie mniejszej od zakładanej liczby dzieci uczestniczących w Programie oraz oszczędności powstałych w wyniku postępowania przetargowego (973,4 tys. zł).

Dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne (105.700,5 tys. zł w tym współfinansowanie projektów ze środków UE – 10.940,0 tys. zł) przeznaczono głównie na zadania inwestycyjne (własne i zlecone) j.s.t. (90.908,1 tys. zł), w tym na realizację przez gminy i powiaty przedsięwzięć w ramach NPPDL (53.136,6 tys. zł), zakup i modernizację przez Województwo Pomorskie kolejowych pojazdów szynowych (7.281,3 tys. zł), budowę żłobków przez gminy (10.049,1 tys. zł).

Wydatki majątkowe jednostek budżetowych (15.309,2 tys. zł w tym współfinansowanie projektów ze środków UE – 3.101,0 tys. zł) przeznaczono głównie na wydatki i zakupy inwestycyjne Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Gdańsku (3.494,7 tys. zł) i Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Gdańsku (2.917,2 tys. zł) oraz zakupy inwestycyjne KW PSP (3.829,1 tys. zł).

Wydatki majątkowe dysponenta trzeciego stopnia (2.559,5 tys. zł, tj. 89,6% planu po zmianach) przeznaczono m.in. na zakup samochodu osobowego, dwóch klimatyzatorów, systemu videokonferencji dla WCPR, dwóch czytników linii papilarnych, trzech niszczarek przemysłowych i sprzętu komputerowego na potrzeby Urzędu (901,9 tys. zł), zakupy kompletu przenośnego zestawu RTG dla MOSG w morskim przejściu granicznym w Gdyni (389,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 296-305, 461-463, 1500-1551, 1735, 2008)

2.1.4. Badanie wydatków w kwocie 7.371,9 tys. zł⁴³ (bieżących – 5.772,6 tys. zł, majątkowych – 1.589,5 tys. zł i świadczeń na rzecz osób fizycznych – 9,8 tys. zł), stanowiących 12,5% wydatków poniesionych przez dysponenta trzeciego stopnia w 2015 r., nie wykazało wydatków niecelowych, nierzetelnych, niegospodarnych, nieujętych w planie lub przypadków nieterminowych płatności. Wydatki poprzedzono procedurą przewidzianą w Prawie zamówień publicznych⁴⁴ stosując odpowiedni tryb udzielania zamówień⁴⁵, a gdy dokonano ich bez stosowania ustawy, zachodziły przesłanki określone w art. 4 tej ustawy. Zakupione środki trwały po wystawieniu dokumentów odbioru technicznego przekazano do użytkowania w zakładanym terminie, prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i właściwie sklasyfikowano. Zadania, na realizację których dokonywano wydatków inwestycyjnych (m.in. wykonanie kotłowni gazowej – 61,4 tys. zł), zostały w 2015 r. zakończone. Wydatki na zakupy inwestycyjne dotyczyły zakupu m.in. urządzenia do prześwietlania bagaży (389,9 tys. zł), radiotelefonów bazowych sterowanych po protokole IP i ich

⁴³ Wydatki dokonane na podstawie 84 dowodów księgowych dobranych losowo z zastosowaniem metody monetarnej MUS (metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji – założono próg istotności: 2,0% wydatków pozapłacowych, istotność wykonawczą: 0,75 progu istotności, a ryzyko statystyczne: 27%) z zapisów strony Ma konta 130 – z wydatków Urzędu w kwocie 21.850,6 tys. zł (wydatki Urzędu po ich pomniejszeniu o wynagrodzenia osobowe z pochodnymi, wpłaty na PFRON, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz wydatki o wartości poniżej 500 zł).

⁴⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).

⁴⁵ 27 zamówień publicznych na kwotę 2.292,3 tys. zł.

instalacji w starostwach powiatowych (267,5 tys. zł) oraz dostawy sprzętu sieciowego wraz z jego instalacją (258,4 tys. zł).

Objętych badaniem wydatków w kwocie 141,9 tys. zł dokonano w okresie od 17 do 36 dni przed upływem terminu płatności (nie spowodowało to braku środków na spłatę zobowiązań wymagalnych), głównie z powodu – jak wynika z wyjaśnień Dyrektor Wydziału A-G – przyśpieszenia płatności w związku z końcem roku.

(dowód: akta kontroli str. 1018-1043, 1056-1102)

W 2015 r. w Urzędzie udzielono 37 zamówień publicznych (30 w trybie przetargu nieograniczonego i siedem w trybie zamówienia z wolnej ręki) o łącznej wartości 5.372,9 tys. zł. Łączna wartość zamówień, udzielonych z wyłączeniem procedur Prawa zamówień publicznych, wyniosła 4.937,9 tys. zł, z tego z wyłączeniem na podstawie art. 4 pkt 8 ww. ustawy – 3.483,2 tys. zł, a z uwagi na inne przesłanki – 1.454,7 tys. zł. Badanie dobranych celowo trzech postępowań (w trybie przetargu nieograniczonego), w wyniku których udzielono zamówień na kwotę 720,9 tys. zł wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych, a wydatki na ich realizację (720,9 tys. zł) poniesiono terminowo i prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Sprawozdanie o udzielonych w Urzędzie zamówieniach publicznych, sporządzone rzetelnie i zgodnie z wzorem⁴⁶, przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie określonym w art. 98 ust. 2 Prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1063, 1103-1171)

2.1.5. Zobowiązania w części 85/22, wynoszące na koniec 2015 r. 10.872,6 tys. zł, w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. (10.280,4 tys. zł) uległy zwiększeniu o 5,8% i dotyczyły głównie niewypłaconych dodatkowych wynagrodzeń rocznych (7.423,3 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2015 r. nie wystąpiły.

Zobowiązania dysponenta trzeciego stopnia na koniec 2015 r. (2.707,5 tys. zł), w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. (2.703,4 tys. zł), zwiększyły się o 4,1 tys. zł (o 0,15%) i dotyczyły głównie dodatkowych wynagrodzeń rocznych (2.085,9 tys. zł) i składek na ubezpieczenia społeczne (351,5,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 43-120, 245-281, 348-395)

2.1.6. Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli realizowany był przez Wojewodę w 2015 r. m.in. poprzez:

- przeprowadzenie 78 kontroli w 78 jednostkach organizacyjnych, obejmujących rok 2014. Kontrolami objęto m.in. 41 gmin⁴⁷, 10 starostw i miast na prawach powiatu⁴⁸, UMWP⁴⁹, wszystkie (17) komendy miejskie i powiatowe straże pożarnej⁵⁰. W wyniku kontroli stwierdzono m.in. przypadki wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, naruszenia procedury udzielania zamówień publicznych, błędów w ewidencji księgowej, pobrania dotacji w nadmiernej wysokości i nieterminowego jej rozliczenia, niezgodności sprawozdania budżetowego z ewidencją księgową;
- prowadzenie analiz m.in.: sprawozdań budżetowych jednostek podległych i j.s.t., miesięcznych informacji powiatów o liczbie bezrobotnych, liczbie i kwocie wypłaconych za nich składek na ubezpieczenie zdrowotne, wniosków

⁴⁶ Stanowiącym załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2013 r. poz. 1530).

⁴⁷ W zakresie prawidłowości wykorzystywania i rozliczenia dotacji z budżetu państwa w wybranych rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej oraz prawidłowości wykorzystania środków z Funduszu Pracy.

⁴⁸ W zakresie realizacji dochodów związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji z budżetu państwa w wybranych rozdziałach.

⁴⁹ W zakresie prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji z budżetu państwa na zadania z zakresu geodezji i kartografii oraz ochrony zdrowia publicznego.

⁵⁰ W zakresie wydatkowania środków na zadania objęte planem finansowym ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji.

- o zwiększenie lub zmiany w planie wydatków – pod kątem m.in. rzeczywistych potrzeb i zakresu realizowanych zadań;
- bieżące monitorowanie realizacji wydatków inwestycyjnych oraz zbieranie informacji od j.s.t. o przewidywanym stopniu wykorzystania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1870-1990, 2617-2623, 2704-2756)

2.1.7. Dysponent trzeciego stopnia wykonał wniosek z poprzedniej kontroli budżetowej o weryfikację procedur, dotyczących korzystania z prawa do zwrotu podatku VAT. W wyniku tej weryfikacji dokonano zmian w procedurze P-SZJ/3.5 Zakupy, polegających m.in. na wprowadzeniu obowiązku umieszczania na odwrocie faktur zapisu „Sprawdzono pod kątem VAT” potwierdzanego przez złożenie podpisu i przystawienie imiennej pieczęci przez pracownika dokonującego takiej weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 2263-2279)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono nieprawidłowości:

1. W obowiązującej w Urzędzie (dla obsługi finansowej dysponenta trzeciego stopnia) polityce rachunkowości⁵¹ przyjęto, że ze środków budżetowych przeznaczonych na wydatki mogą być dokonywane wypłaty zaliczkowe dostawcom towarów i usług m.in. na podstawie przedłożonej faktury pro forma.

Wprawdzie z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu i Dyrektora Wydziału A-G wynika m.in., że ww. zapis polityki rachunkowości nie przewiduje możliwości wypłaty zaliczkowej w przypadku zakupów towarów i usług na podstawie przedłożonej faktury pro forma, jeżeli takie upoważnienie nie wynika z konkretnego zdarzenia prawnego, to jednak nie wskazuje na to treść tego zapisu, w związku z czym zapis ten jest niezgodny z przepisem § 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej, zgodnie z którym zaliczki mogą być udzielane przez państwowe jednostki budżetowe wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Faktury pro forma nie mogą bowiem stanowić podstawy dokonania wydatku – pełnią jedynie rolę informacyjną, a więc przekazywane na ich podstawie należności stanowią zaliczkę, której udzielanie w przypadku państwowych jednostek budżetowych jest ograniczone do przypadków wskazanych w przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 2243-2262)

2. W ocenie NIK Wojewoda nie zachował należytej staranności, nie podejmując działań w celu zmiany umowy z 13 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielenia Województwu Pomorskiemu dotacji celowej w kwocie 19.165.245 zł na dofinansowanie bieżącego i zimowego utrzymania dróg, w związku z faktycznym zapotrzebowaniem przez beneficjenta środków w terminach innych, niż wynikało to ze stanowiącego załącznik do umowy harmonogramu. Wprawdzie Wojewoda przekazywał środki zgodnie z ww. harmonogramem, jednak część środków przekazywano przed faktycznym ich zapotrzebowaniem, o czym Dyrektor Wydziału FiB została przez beneficjenta poinformowana 28 lipca 2015 r. (w ww. piśmie stwierdzono m.in., że wykonanie wydatków za II kwartał 2015 r. przez jednostkę realizującą zadanie, tj. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku odbiega od założonego harmonogramu dotacji, a niewydatkowane środki zostaną wydatkowane w III kwartale 2015 r.). Mimo uzyskania tej informacji oraz zawartego w ww. piśmie zapytania, czy (w związku z tym, że kwartalne wykonanie wydatków nie pokrywa się z harmonogramem) zachodzi konieczność podpisania aneksu do ww. umowy – zmiany umowy nie dokonano, a środki nadal przekazywano zgodnie z harmonogramem. W efekcie braku odpowiednich działań zgodnie

⁵¹ Pkt 22 Ogólnych zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, stanowiących załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 379/2013 z dnia 19 grudnia 2013 r. Wojewody Pomorskiego w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości.

z harmonogramem przekazano: 9.775.144 zł w II kwartale, 7.017.600 zł w III kwartale i 2.372.501 zł w IV kwartale 2015 r., podczas gdy faktycznie poniesione w ww. okresach wydatki wyniosły – odpowiednio – 7.371.413,03 zł, 4.804.963,54 zł i 6.988.868,43 zł).

Wprawdzie Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła m.in., że:

- z pisma z 28 lipca 2015 r. wynikało, że wykonanie wydatków za II kwartał 2015 r. było niższe od harmonogramu, a niewydatkowane w tym kwartale środki miały zostać wykorzystane w kwartale następnym;
- harmonogramu nie zmieniono, gdyż z pisma nie wynikało, że zmianie ulegnie wydatkowanie środków w IV kwartale;

to jednak – w ocenie NIK – podjęcie działań, wskazanych w ww. piśmie przez beneficjenta mogłoby zapobiec wcześniejszemu w stosunku do faktycznego zapotrzebowania przekazaniu Województwu Pomorskiemu środków budżetu państwa w łącznej kwocie 4.616,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1418-1444, 2599-2601)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 85/22 w 2015 r. wyniosły 54.228,1 tys. zł, tj. 85,8% planowanych (63.207,0 tys. zł). Przeznaczono je na finansowanie projektów realizowanych przez:

- j.s.t. w ramach POIS (35.301,4 tys. zł) na projekty kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, realizowane przez Powiat Gdański (15.047 tys. zł) i ZMiUW (20.254 tys. zł) oraz w ramach PROW (1.354,6 tys. zł) m.in. na projekty „Scalenie gruntów w miejscowości Barcice gmina Ryjewo, powiat kwidzyński” (623,0 tys. zł) i „Czerska Struga – odbudowa koryta ciek w km 19+500-22+500 gm. Czersk, pow. chojnicki, woj. pomorskie” (258,0 tys. zł);
- KW PSP w ramach POIS (17.572,1 tys. zł) na projekty „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych” (11.094,0 tys. zł), „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego” (3.130,0 tys. zł) i „Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap III” (3.348,1 tys. zł).

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB wynika, że:

- kompetencje dysponenta części w zakresie budżetu środków europejskich ograniczały się do przekazywania środków na realizację ww. projektów;
- w zależności od specyfiki programu, wyboru konkretnych projektów do realizacji i rozliczenia ich efektów rzeczowych dokonywał właściwy minister, a także instytucje upoważnione, w tym Instytucje: Wdrażająca, Pośrednicząca, Zarządzająca i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Niewykorzystanie środków w kwocie 8.978,9 tys. zł wynikało głównie z braku lub zbyt późnego wydania decyzji przez Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania projektów inwestycyjnych w zakresie melioracji wodnych, realizowanych przez Województwo Pomorskie w ramach PROW, co uniemożliwiło przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych i wykonanie robót budowlanych w terminie niezbędnym do złożenia wniosku o płatność ostateczną (blokada kwoty 6.892,5 tys. zł).

Wojewoda dokonał, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, blokady wydatków w kwocie 6 892,5 tys. zł, opisanej wyżej. Nie stwierdzono opóźnienia w podjęciu przez Wojewodę decyzji o blokadzie.

Trzema ostatnimi zmianami w budżecie środków europejskich dokonano (na podstawie decyzji Ministra Finansów) zwiększenia wydatków KW PSP w ramach POIS o 3.829,4 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację projektów usprawnienia ratownictwa na drogach (3.348,0 tys. zł – środki z rezerwy celowej), zwiększenia

skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych (309,0 tys. zł – środki przeniesione w ramach części 85/22) i wsparcia technicznego ratownictwa ekologicznego i chemicznego (172,5 tys. zł – środki przeniesione w ramach części 85/22). Wszystkie ww. zmiany były celowe i wynikały z potrzeb ww. jednostki.

Dysponent trzeciego stopnia w 2015 r. nie planował i nie dokonywał wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 1655-1707, 2561-2573, 2757, 2769-2770, 3014-3028)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. Wojewoda realizował 190 działań w ramach 91 podzadań, 44 zadań i 18 funkcji państwa. Wykonanie wydatków (łącznie ze środkami z budżetu UE) wyniosło 2.029.807,1 tys. zł, tj. 97,9% planowanych.

(dowód: akta kontroli str. 183-229, 2532-2540)

Badanie wykonania pięciu zadań (dobranych celowo), na które wydatkowano 522.073,6 tys. zł (25,7% wydatków ogółem, łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich) wykazało, że:

- osiągnięto założone mierniki realizacji celów czterech zadań:
 - stosunek łącznej liczby kontroli i ewaluacji wykonanych w danym roku w zakresie nadzoru pedagogicznego do liczby wszystkich szkół i placówek nadzorowanych wyniósł 0,43 (planowano 0,34)⁵²;
 - odsetek liczby interwencji, w których jednostka Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (dalej: „KSRG”) dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut do ogółu interwencji wyniósł 88,85% (planowano 87,25%)⁵³;
 - mediana czasu dotarcia zespołów ratownictwa medycznego na miejsce zdarzenia w województwie wyniosła: 7 min. w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 14 min. poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców (zgodnie z planem)⁵⁴;
 - odsetek liczby skarg w zakresie spraw obywatelskich uznanych za zasadne do liczby skarg ogółem wyniósł 18% (planowano 30%)⁵⁵;
- miernik realizacji jednego zadania (stosunek liczby mieszkańców województwa do liczby podmiotów świadczących usługi zdrowotne wyniósł 2.307 – planowano 2.305⁵⁶) przekroczono o 0,1%.

(dowód: akta kontroli str.183-201)

Badanie efektów realizacji pięciu działań dobranych celowo⁵⁷, na które planowano wykorzystanie środków w kwocie 952.960,2 tys. zł, wykazało, że:

- na realizację działań wydatkowano 942.132,8 tys. zł (46,4% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich), w całości z budżetu państwa;
- przyjęte mierniki umożliwiły ocenę efektywności realizowanych działań;

⁵² Zadanie pn. Oświata i wychowanie (3.1.W), cel „Zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru nad jakością kształcenia i wychowania”, wydatek w kwocie 149.983,0 tys. zł.

⁵³ Zadanie pn. System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności (2.3.W), cel „Zwiększenie sprawności interwencji podmiotów ratowniczych KSR-G”, wydatek w kwocie 148.459,6 tys. zł.

⁵⁴ Zadanie pn. Ratownictwo medyczne (20.2.W), cel „Zapewnienie dostępności do świadczeń ratowniczych”, wydatek w kwocie 113.398,9 tys. zł.

⁵⁵ Zadanie pn. Obsługa administracyjna obywatela (16.1.W), cel „Poprawa obsługi administracyjnej obywatela”, wydatek w kwocie 32.602,5 tys. zł.

⁵⁶ Zadanie pn. Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej (20.1.W), cel „Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z budżetu państwa”, wydatek w kwocie 77.629,6 tys. zł.

⁵⁷ Nr 2.3.1.2.W Interwencje ratowniczo-gaśnicze, 2.3.1.5.W nadzór i wspomaganie nad działalnością ratownictwa wodnego, 2.5.2.2.W Prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców, 3.1.7.3.W Upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego, 13.4.1.1.W Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

- w wyniku wydatkowania ww. środków mierniki realizacji celów działań zostały osiągnięte⁵⁸, za wyjątkiem działań:
 - 2.3.1.2.W: osiągnięty poziom miernika wyniósł 2,36% (557 zdarzeń dużych i średnich z 23.568 ogólnej liczby zdarzeń⁵⁹), a planowano 2% (odpowiednio 430 z 21.500). Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB wynika, że wielkość zdarzeń i ich ilość jest niezależna od KSRG, tym samym nie jest możliwe precyzyjne zaplanowanie miernika;
 - 13.4.1.1.W: osiągnięty poziom miernika wyniósł 315.769 wypłaconych świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego wobec planowanych 324.000, co wynikało – jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB – z poprawy sytuacji socjalno-bytowej rodzin, korzystających ze świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego.
- w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. dla jednego z ww. pięciu działań pomimo wzrostu nakładów nastąpiło pogorszenie wskaźników jego realizacji, tj. w działaniu 2.3.1.5.W wartość miernika⁶⁰ spadła o 137 (tj. 73,3% do wartości 50), pomimo że nakłady na jego wykonanie w 2015 r. (w porównaniu do 2014 r.) zmniejszyły się jedynie o 6,6 tys. zł (tj. 1,5% do kwoty 425,5 tys. zł), co wiązało się – jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB – z przeznaczeniem mniejszej kwoty na szkolenia w 2015 r., a większej na inne wydatki, m.in. remonty sprzętu.
(dowód: akta kontroli str.183-229, 1997-2003)

Wojewoda zrealizował w 2015 r. objęte badaniem cele strategiczne Urzędu (dobrane losowo): zwiększenie ilości usług na platformie e-PUAP⁶¹, usprawnienie nadzoru Wojewody nad placówkami pomocy społecznej, w szczególności w zakresie pieczy zastępczej oraz efektywności polityki prorodzinnej⁶², zwiększenie skuteczności nadzoru i polepszenie koordynacji pracy administracji zespolonej⁶³ zawarte w Planie działalności Urzędu oraz zarządzania ryzykiem na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2454-2485, 2523-2531, 3010)

3. Sprawozdania

3.1. Łączne sprawozdania dysponenta części 85/22:

- Rb-23⁶⁴, Rb-27, Rb-28⁶⁵, Rb-28 Programy⁶⁶, Rb-28 UE⁶⁷ i RB-BZ1 za 2015 r. oraz łączne sprawozdania Rb-N⁶⁸ i Rb-Z⁶⁹ za IV kwartał 2015 r. sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych,

Opis stanu
faktycznego

⁵⁸ Cele działań: nr 2.3.1.5.W – zwiększenie poziomu bezpieczeństwa osób przebywających na obszarach wodnych, 2.5.2.2.W – zapewnienie sprawnego procesu realizacji zadań w zakresie ruchu migracyjnego i 3.1.7.3.W – zwiększenie upowszechnienia edukacji przedszkolnej wśród dzieci 3-5 lat.

⁵⁹ Zgodnie z „Zasadami ewidencjonowania zdarzeń w systemie wspomagania decyzji Państwowej Straży Pożarnej” kryterium wielkości zdarzenia jest ilość prądów gaśniczych (pożar średni – jeżeli jednocześnie podawano od 5 do 12 prądów gaśniczych, a duży – jeżeli jednocześnie podawano od 13 do 36 prądów gaśniczych).

⁶⁰ Liczba ratowników wodnych przeszkolonych w zakresie ratownictwa wodnego.

⁶¹ Osiągnięto założoną wartość miernika: ilość nowych e-usług wdrożonych przez Urząd (wartość oczekiwana większa lub równa 3, a uzyskana 3).

⁶² Osiągnięto założoną wartość mierników: sprawdzenie realizacji 3-letnich programów wsparcia rodziny oraz programów rozwoju pieczy zastępczej (wartość oczekiwana i uzyskana wyniosła 10 programów, 100% realizacji celu) i % zaspokojenia potrzeb zgłaszanych przez j.s.t. (wartość oczekiwana i uzyskana wyniosły 100%).

⁶³ Osiągnięto założoną wartość mierników: % zrealizowanych spotkań z administracją zespoloną (wartość oczekiwana i uzyskana wyniosły 100% 16/16 spotkań) i procent realizacji planów kontroli (wartość oczekiwana i uzyskana wyniosły 100% 25/25 kontroli).

⁶⁴ Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych.

⁶⁵ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

⁶⁶ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

⁶⁷ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

⁶⁸ Sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

⁶⁹ Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

- Rb-28 Programy WPR⁷⁰ i Rb-28 UE WPR⁷¹ za 2015 r. sporządzono zgodnie z ewidencją księgową.

Ww. sprawozdania sporządzono w terminach określonych w (odpowiednio) rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym oraz rozporządzeniu w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Dysponent części dokonał korekt sprawozdań łącznych, uwzględniających złożone przez podległych dysponentów korekty sprawozdań jednostkowych

Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Dysponent części, otrzymując sprawozdania jednostkowe, dokonywał ich sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym i poprawności merytorycznej. Kontrola formalno-rachunkowa dokonywana była w systemach TREZOR⁷² i EZD⁷³, po przedłożeniu sprawozdań jednostkowych. Sprawozdania sprawdzano też m.in. pod względem poprawności i zgodności danych, podpisów osób odpowiedzialnych, zgodności z innymi sprawozdaniami. Po stwierdzeniu nieprawidłowości uzgadniano ze sporządzającym sprawozdanie odpowiednie zapisy, a następnie egzekwowano złożenie korekt.

(dowód: akta kontroli str. 23-231, 464-471, 486, 522-615)

3.2. Badanie jednostkowych sprawozdań dysponenta trzeciego stopnia: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-BZ1 za 2015 r. oraz Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2015 r. wykazało, że sprawozdania:

- przekazano Wojewodzie w terminach określonych w – odpowiednio – rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym oraz rozporządzeniu w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych;
- zostały sporządzone i podpisane przez upoważnione osoby;
- sporządzono zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach.

(dowód: akta kontroli str. 324-457, 482-485, 487-521, 618-888)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁴ wnioskuje o:

- 1) dokonanie zmiany w obowiązującej w Urzędzie polityce rachunkowości, zapewniającej zgodność jej zapisów z przepisami § 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej,

⁷⁰ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

⁷¹ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

⁷² Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa, wprowadzany przez Ministerstwo Finansów.

⁷³ Jednolity system elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD) w terenowej administracji rządowej.

⁷⁴ Dz. U. z 2015 r. poz.1096.

- 2) podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków przekazywania dotacji celowych w terminach nieodpowiadających rzeczywistym potrzebom.

VI. 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 jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Gdańsk, dnia 19 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

p.o. Dyrektora

Hojmanowska Joanna

Podpis

Kontrolerzy
Rafał Malcharek
specjalista kontroli państwowej

Podpis

Jacek Żmurko
starszy inspektor kontroli państwowej

Podpis