



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.023.01.2015

P/15/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/004 Realizacja celów strategii „Sprawne Państwo 2020”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Andrzej Trojanowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97384 z dnia 13.10.2015 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów (dalej PUW lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewoda Podkarpacki Ewa Leniart – od dnia 9.12.2015 r. Poprzednio – od dnia 12.12.2011 r. – Wojewodą Podkarpackim była Małgorzata Chomycz-Śmigielska. (dowód: akta kontroli str.3-4)
Zakres kontroli	Realizacja przez Wojewodę zadań obejmujących: 1) zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji Strategii „Sprawne Państwo 2020”; 2) realizację oraz osiąganie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych działaniach; 3) planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań w wybranych działaniach; 4) dokonywanie zmian w Planie działań i wskaźnikach osiągania wartości końcowych w kontrolowanych działaniach; 5) wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2013 – 2015 (do 30 września), z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza powyższe ramy czasowe, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w zbadanym zakresie Wojewoda Podkarpacki zasadniczo prawidłowo wywiązał się z obowiązków realizatora celów Strategii „Sprawne Państwo 2020”².

Ocenę powyższą uzasadniają przede wszystkim sformułowane w niniejszym wystąpieniu oceny częściowe poszczególnych obszarów, a także fakt, że stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wyłącznie zagadnień sprawozdawczych. Polegały one na nieumieszczeniu w sprawozdaniu z realizacji Strategii za rok 2014 danych o działalności organów współpracujących z Wojewodą oraz zaniechaniu

¹ Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej i ocenach częściowych zastosowała opisową ocenę kontrolowanej działalności.

² Przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 12.02.2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. z 2013 r. ,poz. 136), zwanej dalej „Strategią” lub SSP.

sporządzania kwartalnych analiz i ocen realizacji programu „Razem bezpiecznie” będącego jednym ze strategicznych dokumentów Strategii, mimo iż wymóg ten przewidziany był w zasadach monitorowania i oceny tego Programu.

Postęp w realizacji celów szczegółowych SSP w wybranych działaniach oraz osiągnięty do czasu kontroli NIK poziom realizacji celów tych działań wpisywał się w założenia przyjęte przez Koordynatora Strategii – Ministra Administracji i Cyfryzacji (MAiC).

Istotnym wyjątkiem było nieosiągnięcie jednego z efektów dla działania 4 zadania 2 kierunku interwencji 2.3.1 *Doskonalenie standardów zarządzania*. Dotyczyło to integracji wdrożonej w Urzędzie elektronicznej platformy informacji o aktach sprawy (e-AS) z systemem elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD) Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku. Organem wiodącym dla tego działania był wprowadzić Wojewoda Podkarpacki, lecz przyczyna leżała po stronie organu współpracującego, jakim był Wojewoda Podlaski.

Ocenę efektów realizowanych przez Wojewodę skontrolowanych działań utrudniało określenie tych efektów w sposób ogólny oraz to, że w Strategii oraz jej Planie (Wykazie) działań nie zawarto wskaźników osiągania wartości pośrednich i końcowych bezpośrednio odnoszących się do tych działań. Jednocześnie stosowane w Urzędzie mierniki – budżetu zadaniowego Wojewody lub określone dla realizowanych projektów nie w pełni odpowiadały specyfice tych działań Strategii.

W związku z powyższym oraz uwzględniając stan wdrożenia zbadanych w kontroli działań Strategii, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że ryzyko niezyskania w Urzędzie rzeczowych efektów tych działań pozostaje na akceptowalnym poziomie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjne do realizacji zadań Strategii

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 30.09.2015 r.:

- a) Wojewoda Podkarpacki był wskazany w Planie Działania SSP³ jako organ wiodący dla trzech działań, tj.
- *Zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie projektu Elektronicznej Platformy Informacji o Aktach Sprawy (e-AS). Wykonanie i implementacja na e-PUAP formularzy elektronicznych*⁴, (dalej także jako: „działanie e-AS”)
 - *Realizacja inwestycji budowy nowego obiektu Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Rzeszowie (...)*⁵;
 - *Integracja zarządzania bezpieczeństwem w województwie podkarpackim przy użyciu narzędzi informatycznych (Systemu Informacji Przestrzennej – GIS)*⁶.
- b) Wojewodowie (wszyscy) byli organami wiodącymi dla trzech działań celu 2:

³ Wykaz działań na rzecz realizacji SSP.

⁴ Cel 2 *Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa*, kierunek interwencji 2.3.1 *Doskonalenie standardów zarządzania*/2.3 *Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej* zadanie 2 *Usprawnianie systemów zarządzania oraz obsługi standardów klienta* - działanie 4.

⁵ Cel 7 *Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego*, kierunek interwencji 7.5 *Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego*, zadanie 1 *Optymalizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego (SPR)* – działanie 3 w ramach którego przewidziano węzeł teleinformatyczny ze zintegrowanym stanowiskiem kierowania i zarządzania kryzysowego - przygotowanie projektu i planu budowy w celu zapewnienia właściwych warunków lokalowych i wymagań technicznych.

⁶ Cel 7, kierunek interwencji 7.5, zadanie 2 *Optymalizacja funkcjonowania i współpracy struktur zarządzania kryzysowego* - działanie 4.

- Tworzenie centrów/punktów/biur obsługi klienta. Monitorowanie satysfakcji klienta⁷;
- Zmniejszanie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania⁸, dalej jako: *Optymalizacja procedur (...)*;
- Uruchamianie elektronicznego zarządzania dokumentacją i systemu klasy ERP (...)⁹.

Jako organy współpracujące wojewodowie¹⁰ (wszyscy) zostali wymienieni¹¹ dla czterech działań celu 2¹², trzech działań celu 3¹³, jednego działania celu 4 (opisanego poniżej), czterech działań celu 5¹⁴ oraz 18 działań celu 7¹⁵. Wojewoda Podkarpacki pełnił również rolę organu współpracującego dla dwóch działań dotyczących dorzecza Górnej Wisły¹⁶.

Spośród opisanych powyżej działań, do badania bezpośredniego w niniejszej kontroli wybranych zostało 8, z tego 2: *e-AS* i *Optymalizacja procedur (...)*, jako zadania organu wiodącego – a 6 jako organu współpracującego:

1. *Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego*¹⁷ (ITD);
2. *Realizacja projektu systemowego „Dobre prawo – sprawne rządzenie”*¹⁸;
3. działanie dotyczące rządowego programu *Razem bezpiecznej*¹⁹;
4. działanie dotyczące projektu *Budujemy miasteczka ruchu drogowego*²⁰;
5. działanie odnośnie działań profilaktycznych dla młodych kibiców²¹.
6. działanie dotyczące promocji numeru alarmowego 112²².

(dowód: akta kontroli str. 5-23)

⁷ Cel 2, kierunek interwencji 2.3.1, zadanie 2 - działanie 3.

⁸ Cel 2, kierunek interwencji 2.3.1, zadanie 4 *Optymalizacja procedur wewnętrznych w administracji rządowej w województwie* - działanie 1.

⁹ Cel 2, kierunek interwencji 2.3.2 *Efektywne wykorzystanie nowoczesnych technologii cyfrowych, zadanie 6 Wdrażanie systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz systemów klasy ERP* - działanie 1.

¹⁰ Oprócz działań/zadań, w których jako współpracujących wskazano „urzędy administracji rządowej”.

¹¹ Z wyłączeniem działań określonych w Planie Działań jako „wycofane”.

¹² (1) kierunek 2.1 zadanie 2 działanie 1, (2) kierunek 2.2. zadanie 1, działanie 2 (3) kierunek 2.3.2. zadanie 8 działanie 3, (4) kierunek 2.3.2. zadanie 15 działanie 2.

¹³ Kierunek 3.2: (1) zadanie 4 działanie 1 (2) zadanie 7 działanie 1 (3) zadanie 7 działanie 2.

¹⁴ (1) kierunek 5.1.2 zadanie 15 działanie 1 (2) kierunek 5.5 zadanie 12 działanie 1 (3) kierunek 5.5 zadanie 13 działanie 1 (4) kierunek 5.7, zadanie 4 działanie 1.

¹⁵ (1) kierunek 7.2 zadanie 3 działanie 1, (2) kierunek 7.2 zadanie 6 działanie 2, (3) kierunek 7.2 zadanie 6 działanie 3, (4) kierunek 7.2 zadanie 8 działanie 1, (5) kierunek 7.2 zadanie 8 działanie 3, (6) kierunek 7.2 zadanie 8 działanie 4, (7) kierunek 7.3 zadanie 1 działanie 1, (8) kierunek 7.4 zadanie 1 działanie 1, (9) kierunek 7.4 zadanie 2 działanie 1, (10) kierunek 7.5 zadanie 1 działanie 2, (11) kierunek 7.5 zadanie 1 działanie 5, (12) kierunek 7.5 zadanie 2 działanie 2, (13) kierunek 7.5 zadanie 2 działanie 3, (14) kierunek 7.6 zadanie 1 działanie 3, (15) kierunek 7.6 zadanie 1 działanie 4, (16) kierunek 7.6 zadanie 1 działanie 5, (17) kierunek 7.6 zadanie 1 działanie 6, (18) kierunek 7.6. zadanie 2 działanie 1.

¹⁶ Kierunek 7.5 zadanie 4 *Zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego* - działania 1 i 3.

¹⁷ Kierunek 2.2. *Optymalizacja struktur organizacyjnych administracji rządowej* zadanie 1 *Racjonalizacja struktur terenowych organów administracji rządowej*.

¹⁸ Cel 4 *Dobre prawo* kierunek 4.1. *Optymalizacja procedur administracyjnych* zadanie 7 *Wzmocnienie potencjału JSR w zakresie stanowienia prawa* kierunek działanie 1.

¹⁹ Kierunek 7.2 *Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego* zadanie 3 *Wzrost realnego bezpieczeństwa, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski* działanie 1.

²⁰ Kierunek 7.2 zadanie 6 *Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym* działanie 3.

²¹ Kierunek 7.2 zadanie 8 *Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych* działanie 1.

²² Kierunek 7.5. *Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego* zadanie 1 *Optymalizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego (SPR)* działanie 5.

1-2. Zadania związane z wdrażaniem SSP nie były wyodrębniane w regulaminie organizacyjnym PUW i regulaminach wydziałów z bezpośrednim odniesieniem do SSP i jej kierunków/zadań/działań. Przypisanie (podział) zadań dotyczących SSP wynikało z właściwości poszczególnych wydziałów i ich regulaminów wewnętrznych.

Analizy potrzeb kadrowych i organizacyjnych dokonał Dyrektor Generalny Urzędu w związku z wydaniem decyzji z dnia 26.08.2014 r. w sprawie utrzymania poziomu zatrudnienia w 2014 r. i 2015 r. W decyzji tej, po dokonaniu szczegółowej analizy m.in. Planu Działań SSP, uznał, że obsada etatowa wydziałów Urzędu jest wystarczająca do wykonywania zadań - bieżących, jak i dodatkowych, w tym wynikających z SSP.

Uwagi odnośnie wdrażania Strategii na poziomie wojewódzkim, będące wynikiem analizy uwarunkowań organizacyjno-prawnych w tym zakresie zawarto w pismach Dyrektora Generalnego Urzędu do Koordynatora z dnia 13.12.2013 r. i 03.03.2014 r.

Działania objęte kontrolą należały do właściwości poniżej wymienionych Wydziałów:

- Organizacyjno-Administracyjny (OA) – zadania w zakresie realizacji e-AS i *Optymalizacji procedur (...)*, tj. zadania organu wiodącego oraz dotyczące ITD;
- Prawny i Nadzoru – związane z projektem *Dobre prawo (...)*²³;
- Infrastruktury – realizacja projektu *Budujemy miasteczka ruchu drogowego (...)*;
- Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (ZK) - pozostałe zadania, przy czym odnośnie promocji numeru alarmowego 112 nie wyszczególniono związanych z tym zadań zarówno w regulaminie tego wydziału, regulaminie wchodzącego w jego skład Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR) oraz zakresach czynności pracowników. W tej sprawie Dyrektor Wydziału ZK wskazał, że jest to zadania ustawowe ministra²⁴, a z uwagi na dużą różnorodność podejmowanych działań promocyjnych, nie było potrzeby przypisania zadań w tym zakresie CPR, a także wskazania pojedynczego pracownika, który miałby w zakresie obowiązków wpisane zadania odnośnie promocji numeru 112.

(dowód: akta kontroli str.23-58)

Zadania związane z realizacją badanych działań SSP były przypisane na piśmie pracownikom wydziałów:

- a) OA: dyrektor i jego zastępca, kierownik Oddziału Organizacyjnego – działanie dotyczące ITD oraz *Optymalizacja procedur (...)*, a także odpowiednio 1 i 2 starszych specjalistów, a w zakresie e-AS – dyrektor, Informatyk Wojewódzki, kierownicy Oddziałów: Organizacyjnego, do spraw Administrowania Sprzętem Informatycznym i Telekomunikacyjnym oraz do spraw Administrowania Infrastrukturą Aplikacyjną oraz odpowiednio 4 i 6 pracowników tych oddziałów;
- b) Prawny i Nadzoru – dyrektor i jego zastępca, kierownik Oddziału kontroli i 3 kontrolerów, starszy specjalista z wieloosobowego stanowiska ds. nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz 10 radców prawnych²⁵;
- c) Infrastruktury – dyrektor, zastępca i pracownik oddziału Nadzoru Komunikacyjnego i Obsługi Budżetowej;
- d) ZK: dla obu działań kierunku 7.2 – dyrektor wydziału, jego zastępca oraz kierownik Oddziału Bezpieczeństwa Publicznego, Ochrony Ludności i Logistyki oraz pracownik na stanowisku pracy ds. bezpieczeństwa i porządku publicznego.

²³ W zakresie związanym z opiniowaniem merytorycznym uchwał jednostek samorządu terytorialnego dotyczącym planowania przestrzennego oraz układu komunikacyjnego w województwie były to zadania Wydziału Infrastruktury wykonywane we współpracy z Wydziałem Prawnym i Nadzoru.

²⁴ Art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 22.11.2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1635 ze zm.), który stanowi, że minister właściwy do spraw administracji publicznej zapewnia upowszechnianie wiedzy o numerach alarmowych.

²⁵ 8 zatrudnionych na pełnym etacie i 2 osoby zatrudnione na ¾ etatu.

(dowód: akta kontroli str. 59-78)

3. Wskazany powyżej pracownikom, zaangażowanym w realizację celów SSP nie zostały przypisane zadania związane z koordynacją i monitorowaniem tej Strategii. W tej sprawie Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że w PUW obowiązują regulacje wewnętrzne odnoszące się do monitorowania i oceny wszystkich realizowanych w Urzędzie zadań²⁶, a Regulamin PUW daje możliwość zlecania innych zadań pracownikom w ramach polecenia służbowego, które nie musi mieć formy pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 79-110)

Czynności związane z koordynacją działań w PUW i monitorowaniem celów SSP wykonywali pracownicy Wydziału OA posiadający doświadczenie w realizacji złożonych projektów: Zastępca Dyrektora oraz kierownik Oddziału Organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 77-84)

4. Do kontaktów z MAiC w zakresie wdrażania Strategii została wyznaczona Zastępca Dyrektora Wydziału OA. Zostało to dokonane na etapie zgłaszania uwag do Wykazu zadań SSP (grudzień 2013) i potwierdzone w toku realizacji Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 102-110)

5. Z dwóch badanych działań w których Wojewoda pełnił funkcję organu wiodącego zasady współpracy określone zostały w jednym działaniu, tj. w przypadku działania e-AS – w porozumieniu z dnia 25.04.2012 r. na rzecz współpracy partnerskiej przy realizacji tego projektu²⁷, zawartym z 11 Partnerami – organami administracji zespolonej²⁸ oraz we wniosku o dofinansowanie tego projektu²⁹.

(dowód: akta kontroli str.23, 111-197)

W założeniach działania SSP dotyczącego e-AS zapisano także jako organ współpracujący Wojewodę Podlaskiego. Nie uczestniczył on w realizacji tego działania, gdyż nie przewidywały tego założenia projektu e-AS. W związku z tym nie określono zasad współpracy z tym organem. Po zakończeniu tego projektu, w okresie czerwiec-sierpień 2014 r., przekazano do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego dokumentację dotyczącą integracji e-AS z EZD tego urzędu oraz informacje w sprawie jej przeprowadzenia. Do czasu kontroli integracja ta nie została wdrożona. Dalsze ustalenia dotyczące działania e-AS przedstawiono w pkt. 2 wystąpienia.

W związku z powyższym, Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że wobec założeń i faktycznej realizacji działania nie zachodziła potrzeba ustalania zasad współpracy pomiędzy wojewodami.

²⁶ Zawarte w: zarządzeniu nr 270/11 Wojewody z dnia 12.12.2011 r. w sprawie kontroli zarządczej, Regulaminie Urzędu (załącznik do zarządzenia Wojewody z dnia 01.04.2015 r. nr 66/15 w sprawie ustalenia Regulaminu Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego), System Zarządzania Jakością zgodny z wymogami normy ISO 9001.

²⁷ Dofinansowanego środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Osi Priorytetowej 3 „Społeczeństwo Informacyjne” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013, na podstawie porozumienia o dofinansowaniu projektu państwowej jednostki budżetowej nr UDA-RRPK.03.01.00-18-028/12-00 zawartego w dniu 22.03.2013 r. pomiędzy Samorządem Województwa Podkarpackiego a Wojewodą Podkarpackim.

²⁸ Kuratorium Oświaty w Rzeszowie, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Rzeszowie, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie, Wojewódzki Inspektorat Weterynarii z siedzibą w Krośnie, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków z siedzibą w Przemyślu, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Rzeszowie, Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Spożywczych w Rzeszowie, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Rzeszowie, Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Rzeszowie.

²⁹ Po zakończeniu Projektu z partnerami zawarto także umowy w sprawie powierzenia przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str.111-112,198-237)

W ramach działania *Optymalizacja procedur (...)* Urząd i jednostki administracji zespolonej wskazane w wykazie działań SSP jako organy współpracujące – niezależnie od siebie uczestniczyły w projekcie „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w Urzędzie” (dalej: projekt PCK) – Urząd brał udział w zadaniu 1, a ww. jednostki w zadaniu 2. W związku z tym nie określono zasad współpracy. Na okoliczność powyższą i związany z tym brak potrzeby określenia zasad współpracy wskazał w wyjaśnieniu Dyrektor Generalny Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.238-258)

6-7. Dla działań SSP objętych kontrolą Wojewoda nie określił wskaźników (bazowych, okresowych i końcowych) oraz szczegółowego harmonogramu osiągania celów. Dla 4 działań mierniki określono w ramach budżetu zadaniowego Wojewody, a dla 2 istniały wskaźniki osiągania celów projektu. Harmonogram realizacji dla rządowego programu *Razem bezpieczniej* zawierały m.in. roczne plany realizacji, opracowywane przez Wydział ZK. Dla 3 działań harmonogramy wynikały z realizowanych w ich ramach projektów. Realizacja 4 działań była związana z bieżącą działalnością Urzędu. Dalsze ustalenia przedstawiono w ramach pkt. 2 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 259-417)

8-9. W Urzędzie nie zostały określone szczegółowe zasady monitoringu i oceny postępu w osiąganiu celów Strategii oraz sposób wykorzystania wyników monitoringu i oceny. W tej sprawie Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że taki obowiązek w odniesieniu do SSP nie został określony, a jej Koordynatorem jest minister właściwy do spraw administracji publicznej, nadzorujący jej wdrażanie i przygotowujący sprawozdanie na podstawie informacji uzyskanych w ustalonym przez siebie trybie od podmiotów zaangażowanych w jej realizację.

(dowód: akta kontroli str. 5,79-84)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zdaniem NIK, ustalenia kontroli i treść rozdziału VI pkt 9 Sprawozdania z realizacji SSP za 2013 r. *Ocena Stanu wdrażania Strategii po pierwszym roku* (w którym wskazano, m.in., że skuteczna realizacja celów określonych w SSP wymaga rozwijania ścisłej współpracy między zainteresowanymi urzędami, w tym tworzenia roboczych zespołów konsultacyjnych do rozstrzygania i rozpatrywania konkretnego jednostkowego zagadnienia), wskazuje na potrzebę określania przez Wojewodę jako organ wiodący zasad współpracy z organami współpracującymi, nawet jeżeli obowiązku takiego nie przewidywały szczegółowe zasady wdrażania działań.

2. Z uwagi na znaczne zróżnicowanie realizowanych działań Strategii, na dalszym etapie jej wdrażania, koniecznym może okazać się również na poziomie Urzędu opracowanie szczegółowych zasad monitoringu i oceny postępu osiągania jej celów.

3. Zdaniem NIK, mając na względzie treść pkt A4 „Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”³⁰, zgodnie z którym należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom, zasadnym byłoby bardziej szczegółowe określenie zadań dla pracowników zaangażowanych we wdrażanie Strategii, a zwłaszcza w monitoring i ocenę jej postępów, jak również promocję numeru alarmowego 112.

³⁰ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podjęte w Urzędzie i przyjęte rozwiązania organizacyjne umożliwiają wykonywanie zadań Strategii. Zadania te zostały powierzone właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym Urzędu i pracownikom, a koordynacja jej działań odpowiednio przygotowanym osobom, spośród których wyznaczono osobę do bieżącej współpracy z Koordynatorem.

2. Stan realizacji zadań oraz osiąganie planowanych wskaźników wykonania w wybranych działaniach.

Opis stanu
faktycznego

1. Realizacja badanych działań Strategii przez Wojewodę jako organu wiodącego.

1) Zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie projektu Elektronicznej Platformy Informacji o Aktach Sprawy (e-AS). Wykonanie i implementacja na e-PUAP formularzy elektronicznych.

W Wykazie Działań zakładano termin realizacji tego działania w okresie od stycznia 2012 r. do grudnia 2015 r. Termin zakończenia został zmieniony na czerwiec 2014 r. Zakończenie działania miało nastąpić poprzez wykonanie platformy informatycznej umożliwiającej klientowi sprawdzenie stanu sprawy oraz dostęp do akt sprawy w trybie art. 73 § 3 k.p.a. W ramach zakładanych efektów działania przewidywano:

- podniesienie jakości świadczonych usług,
- umożliwienie śledzenia stanu sprawy zainicjowanej przez klienta - za pomocą Internetu,
- Integracja Platformy z EZD PUW [Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego].

Wdrażanie tego działania SSP związane było z realizacją Projektu e-AS w okresie styczeń 2012 r. (nabór wniosków o dofinansowanie) – czerwiec (ostatnia płatność)/lipiec 2014 r. (złożenie końcowego wniosku o płatność). W szczególności przygotowano i złożono wniosek o dofinansowanie projektu, zawarto Porozumienie na rzecz współpracy partnerskiej przy realizacji projektu z 11 Partnerami Projektu (25.04.2012 r.), Porozumienie o dofinansowanie projektu z Samorządem Województwa Podkarpackiego (22.03.2013 r.), zrealizowano (maj 2013 r.- czerwiec 2014 r.) i rozliczono (lipiec 2014 r.) Projekt.

W związku z zakończeniem realizacji Projektu zgłoszono do Koordynatora zmianę (skrócenie) terminu realizacji działania SSP, co zostało zaakceptowane poprzez zmianę Wykazu działań. Zmiana ta nie miała wpływu na koszt realizacji.

(dowód: akta kontroli str.107-182,418-453)

Osiągnięto wskaźniki założone dla Projektu, przy czym wśród wskaźników projektu określonych we wniosku o dofinansowanie był wskaźnik rezultatu *Liczba osób korzystających z usług on-line* 1.492.216. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, opierał się on danych statystycznych o liczbie mieszkańców województwa, z założeniem, że efekty będą dostępne dla wszystkich mieszkańców województwa, a będą wykorzystywane przez osoby w wieku 15-65 lat. Wskaźnik ten miał być osiągnięty w roku 2015. Dane statystyczne za rok 2014 wskazują, że według ww. założeń było to 1.515.340 osób.

W trakcie realizacji zostały zmienione, za zgodą Instytucji Zarządzającej, dwa wskaźniki kluczowe³¹.

Dla e-AS jako działania SSP nie opracowywano innych mierników osiągania celów.

(dowód: akta kontroli str.112-114,130-182,418)

³¹ Pierwotnie – *Liczba uruchomionych on-line usług na poziomie 1* – Informacja 7 szt., *Liczba uruchomionych on line usług na poziomie 2* – Interakcja 13 szt., a po zmianach – *Liczba uruchomionych on-line usług na poziomie 1* – Informacja 3 szt., *Liczba uruchomionych on-line usług na poziomie 2* – Interakcja 17 szt.

Wykonano i wdrożono platformę e-AS, umożliwiającą sprawdzenie stanu sprawy oraz (w przypadku stron) wgląd w akta sprawy, także w 11 jednostkach administracji rządowej w województwie, przez co nastąpiło podniesienie jakości świadczonych usług. Platforma e-AS jest zintegrowana z dwoma systemami elektronicznego zarządzania - eDok wykorzystywanym przez Urząd i 10 partnerów oraz SOD wykorzystywanym przez 1 partnera. Ponadto dostępnych jest 20 usług publicznych na ePUAP wraz z formularzami, przy pomocy których klient może wnosć korespondencję do urzędów uczestniczących w Projekcie.

(dowód: akta kontroli str.111,418-466)

Funkcjonalności platformy e-AS były dostępne w trakcie kontroli. Dostęp do platformy umożliwiają strony internetowe e-AS³², Urzędu oraz partnerów Projektu. Według stanu na dzień 25.11.2015 r. zarejestrowano 7.180 użytkowników e-AS.

(dowód: akta kontroli str.454-466)

Do czasu kontroli nie został osiągnięty efekt działania SSP w postaci integracji platformy e-AS z EZD Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. W okresie od czerwca do sierpnia 2014 r. przekazywano do tego urzędu informacje w sprawie możliwości przeprowadzenia tej integracji.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, Urząd nie był inicjatorem wpisania tego założenia (prawdopodobnie była to inicjatywa Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego), a ten dodatkowy zapis nie stanowił problemu mającego jakikolwiek wpływ na realizację działania, uznano go w Urzędzie za konsekwencję założeń związanych z realizacją e-AS, przewidujących możliwość bezpłatnego udostępnienia wdrożonej platformy innym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str.111-114,198-208)

Doświadczenia z realizacji i monitoringu Projektu zostały wykorzystane do jego promocji, m.in. prezentacji dla innych urzędów wojewódzkich w dniu 11.07.2014 r.

(dowód: akta kontroli str.112-114)

2) Działanie *Optymalizacja procedur (...)*.

W Wykazie Działań zakładano termin realizacji tego działania w okresie od stycznia 2014 r. do grudnia 2016 r. Zakończenie działania miało nastąpić po zoptymalizowaniu procesów, a efektem końcowym powinno być uproszczenie procesów wewnętrznych.

W ramach tego działania Urząd brał udział w projekcie PCK w okresie lipiec 2014-kwiecień 2015 r. i konferencji podsumowującej - wrzesień 2015 r. Zrealizowano zadanie 1 tego projektu³³ - zakończono działania doradcze. Efektem w Urzędzie było zapoznanie grupy pracowników z narzędziami umożliwiającymi wdrożenie zarządzania procesowego i zarządzania przez cele. Dalsze prace, polegające na wdrożeniu rekomendacji zawartych w raporcie z projektu, opublikowanym we wrześniu 2015 r. pozostają do ewentualnego wdrożenia w roku 2016.

Wobec powyższego nie można wskazać ostatecznych efektów działania.

(dowód: akta kontroli str.238-255)

2. Realizacja badanych działań Strategii przez Wojewodę - organ współpracujący.

³² <https://eas.uw.gov.pl>

³³ Etap I: spotkanie rozpoczynające i omawiające, Etap II przegląd systemów zarządzania, Etap III doradztwo w Urzędzie.

1) Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego (ITD).

Początkowo zakładano termin realizacji działania w okresie od 2012 r. do 2014 r., a po zmianach do 2015 r. Zakończenie miało nastąpić po wejściu w życie ustawy wprowadzającej zmiany w strukturach ITD. Efektem miało być ich ujednolicenie.

W 2012 r. Wojewoda uczestniczył w opiniowaniu projektu zmiany ustawy o ITD (nie zgłosił uwag). Oprócz tego nie otrzymywał żadnych poleceń w tej sprawie. Do czasu kontroli zmiana ustawy nie została wprowadzona. W związku z tym w Urzędzie nie podejmowano dalszych działań związanych z racjonalizacją struktur ITD.

(dowód: akta kontroli str. 262-274)

2) Realizacja projektu systemowego: „Dobre prawo – sprawne rządzenie”.

Zakładano termin jego działania wrzesień 2011 r. - wrzesień 2015 r. Efektem końcowym miała być poprawa jakości aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz poprawa jakości rozstrzygnięć organów nadzorujących i kontrolujących działalność tych jednostek.

Wojewoda Podkarpacki nie został formalnie włączony do realizacji projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie”, jego rozliczania i sprawozdawczości. Zadania zbieżne z celem tego działania były realizowane w ramach bieżącej działalności Wydziału Prawnego i Nadzoru w ramach sprawowanego nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. W szczególności, oceniano pod względem zgodności z prawem akty prawa miejscowego. Stwierdzone uchybienia sygnalizowano m.in. poprzez rozstrzygnięcia nadzorcze bądź poprzez wskazania o nieistotnym naruszeniu prawa. Prowadzono również działania kontrolne (m.in. w zakresie prawidłowości stosowanych procedur przy wydawaniu decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu administracji rządowej) oraz szkoleniowe.

W Urzędzie stosowano miernik budżetu zadaniowego: *Liczba rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do liczby przedłożonych uchwał i zarządzeń organów jst*: 2013: plan 1,2 % (108/900), wykonanie 1,25 % (143/11437) 2014 plan 1,4% (140/10100) wykonanie 1,6 % (172/10920) 2015 plan 1,4 % (140/10000) realizacja na 30.09.2015 - 2,18% (157/7194).

Jak wskazała dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru, miernik ten dotyczy wszystkich zbadanych uchwał, a nie tylko aktów prawa miejscowego, a uzyskanego wskaźnika nie można przekładać na tezę, iż nastąpiło pogorszenie jakości uchwał wydawanych przez samorząd, gdyż większa liczba rozstrzygnięć nadzorczych mogła być spowodowana zmianą przepisów, poglądów w orzecznictwie, a także początkiem kadencji rad 2014-2018, z czym zwykle wiąże się więcej błędów.

(dowód: akta kontroli str. 275-287)

3) Podejmowanie działań wynikających z programu ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznie”.

Zakładany termin realizacji działania: styczeń 2007 r. - grudzień 2015 r. Efektem końcowym miało być: ograniczenie skali zjawisk i zachowań budzących powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia oraz poprawa wizerunku Policji i wzrost zaufania społecznego do służb.

Realizując założenia Programu w dniu 18.01.2007 r. Wojewoda powołał Zespół ds. wdrożenia i realizacji w województwie podkarpackim rządowego programu „Razem bezpiecznie” oraz podzespoły zadaniowe. Zespół ten m.in. inicjował i koordynował działania programu na terenie województwa.

Na terenie województwa w okresie objętym kontrolą realizowano działania ujęte w rocznych *Planach realizacji zadań wynikających (...)* programu *Razem Bezpieczniej*, obejmujące wskazane w tym programie obszary realizacji, a przede wszystkim: *Bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, *Bezpieczeństwo w szkole*, *Bezpieczeństwo w miejscu publicznym i miejscu zamieszkania* oraz *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie*. Plany te, opracowane w Wydziale ZK i zatwierdzone przez Wojewodę, zawierały harmonogramy realizacji, na których opierano działalność w poszczególnych latach.

W szczególności, w województwie podkarpackim realizowano w okresie objętym kontrolą 9 projektów³⁴ (2 w 2013r., 4 w 2014 r. i 3 w 2015 r.) jednostek samorządu terytorialnego i stowarzyszeń, rekomendowanych przez Wojewodę i wybranych do dofinansowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Realizacja działań w województwie przyniosła efekty wpisujące się w powyższe założenia tego Działania SSP. Efekty za lata 2013-2014 zostały wykazane w rocznych sprawozdaniach. Były to m.in. spadek przestępczości w województwie - przeciwko życiu i zdrowiu: 2012 – 1.236, 2013 – 1.142, 2014 – 1.037, przeciwko mieniu: 2012 – 18.217, 2013 – 16.435, 2014 – 13.546, wzrost bezpieczeństwa w ruchu drogowym poprzez spadek wypadków o 4,4 %, liczby zabitych o 6,7 %, rannych o 4,8% i kolizji o 3,3 % (dane za 2014 r.), a w ramach projektów np. zorganizowanie kursu pierwszej pomocy dla 15 osób, z których 9 uzyskało tytuł ratownika oraz międzynarodowe ćwiczenia ratownicze³⁵ czy zwiększenie poczucia bezpieczeństwa w szkole i promowanie prospołecznych wzorców zachowań³⁶.

Efekty osiągnięte w 2015 r. miały zostać podsumowane po posiedzeniu Zespołu ds. spraw wdrożenia i realizacji i w ramach przygotowania sprawozdania.

Mierniki związane z realizacją zadań Programu stosowano w ramach budżetu zadaniowego Wojewody i opierały się na liczbie osób objętych projektami³⁷.

(dowód: akta kontroli str.288-379)

Zgodnie z rozdziałem 7.3 Programu „Razem bezpiecznie” wojewodowie zostali zobowiązani do przedstawienia kwartalnej analizy i oceny realizacji Programu. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przedstawiano takich kwartalnych analiz i ocen realizacji Programu, a jedynie roczne sprawozdania z jego realizacji (za 2012,2013 i 2014 r.) przekazywane do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str.290-292,340-345,353-379)

4) Realizacja projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”.

Zakładany termin realizacji lipiec 2011 r. – grudzień 2014 r. Zakończeniem miało być oddanie do użytku miasteczek ruchu drogowego, a efektem końcowym projektu wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego.

Realizacja mieściła się w powyższym harmonogramie.

³⁴ Projekty te zostały opisane szczegółowo w pkt. 4 wystąpienia.

³⁵ Projekt Gminy i Miasta Zagórz.

³⁶ Projekt Gminy Miejsce Piastowe.

³⁷2013: Liczba osób objęta działaniami w ramach programu „Razem bezpiecznie”. Plan (bez zmian) 2.500, wykonanie 2.275. 2014 Relacja liczby osób objętych programem Razem bezpiecznie w danym roku do liczby osób biorących udział w programie w roku poprzednim (w %) Plan (po zmianach) 130, komunikacyjnego. 9% (2.980/2.2275). Wykonanie 175,1% (4.028/2.300). 2015: Relacja liczby osób objętych programem Razem bezpiecznie w danym roku do liczby osób biorących udział w programie w roku poprzednim (w %) Plan (po zmianach): 1.134,93% (45.715/4028). Z uwagi na nierozliczenie projektów do czasu kontroli, wykonanie za rok 2015 nie było znane. Zmiany planowanych mierników były związane z dokonaniem wyboru projektów i liczbą ich uczestników.

Zadanie realizował Wojewoda na podstawie porozumienia zawartego 24.03.2011 r. z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Celem projektu było wybudowanie 16 miasteczek ruchu drogowego w całej Polsce do końca 2012 r.³⁸ Aneks z 23.11.2012 r. do ww. porozumienia termin realizacji przedłużono do końca 2013 r. Inwestorem Zastępczym była Gmina Zarszyn, która zawierała umowę z wykonawcą oraz zrealizowała budowę miasteczka w miejscowości Jaćmierz. Zasady sprawowania nadzoru przez Wojewodę określało porozumienie z Gminą Zarszyn z 08.02.2013r. i umowa z tą Gminą w sprawie realizacji projektu z 19.02.2013 r. Termin zakończenia przewidziano na 31.12.2013 r. Według założeń, wybudowanie miasteczka miało umożliwić prowadzenie profesjonalnych zajęć praktycznych wzmacniających system edukacji szkolnej w zakresie problematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Pracownicy Urzędu sprawowali bieżący nadzór nad realizacją inwestycji m.in. uczestnicząc w pracach komisji przetargowej, opiniując dokumentację oraz przekazując do Ministra dokumenty potrzebne do sporządzenia wniosku o płatność. Projekt został zrealizowany przez Gminę Zarszyn w terminie określonym harmonogramem zawartych porozumień. Odbiór obiektu z udziałem przedstawicieli Wojewody nastąpił 26.11.2013 r. - stwierdzono dobrą jakość robót oraz odpowiadanie przez inwestycję przeznaczeniu.

We wrześniu 2014 r. PUW przeprowadził kontrolę w zakresie rzeczowej i finansowej realizacji zadania, użytkowania miasteczka, promocji ruchu drogowego i stopnia osiągnięcia zakładanych wskaźników, pozytywnie oceniając wykonanie tych zadań.

Miernik związany z tym działaniem został określony w budżecie zadaniowym Wojewody na 2013 r. jako *Liczba wybudowanych miasteczek ruchu drogowego* – 1 szt. Ze wskaźników przyjętych dla projektu wynikało, że na 1 miasteczko miało przypadać około 530 użytkowników rocznie (rok 2015), ze wzrostem o 10% w stosunku do roku poprzedniego.

Miasteczko oddano do użytku zgodnie z założeniami. Przekraczająca założenia liczba korzystających³⁹ oraz zorganizowane imprezy⁴⁰ wskazują, że nastąpił wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego.

(dowód: akta kontroli str.380-404)

5) Działanie dotyczące działań profilaktycznych skierowanych do młodych kibiców, które będą miały na celu popularyzowanie zasad *fair play* oraz poszanowanie drugiego człowieka bez względu na wyznanie religijne i narodowość, w tym przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa.

W Wykazie Działań zakładano termin realizacji w okresie od 2009 r. do 2014 r. Po zmianach termin zakończenia działania przesunięto na 2015 r. Działanie miało być realizowane poprzez programy profilaktyczne, a efektem końcowym miało być podniesienie bezpieczeństwa podczas imprez sportowych, promocja pozytywnych, kulturalnych i bezpiecznych zachowań, szczególnie w środowisku młodych kibiców, propagowanie wiedzy na temat konsekwencji niewłaściwych zachowań podczas imprez sportowych.

W Urzędzie przeprowadzono nabory projektów w ramach ogólnopolskiego konkursu "Kibicuję bezpiecznie", skierowanego do jednostek samorządowych (powiatów

³⁸ Projekt był ujęty na Liście Projektów Indywidualnych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (POLiŚ) Działanie 8.1. Priorytet VIII.

³⁹ Według danych Gminy Zarszyn w 2014 r. z miasteczka skorzystało 1.008 osób, a w okresie marzec – październik 2015 – 750.

⁴⁰M.in. Zawody Gminne Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Finał Powiatowego Turnieju Bezpieczeństwa o Ruchu Drogowym (w latach 2014-2015), Finał Ogólnopolskiego Turnieju Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym dla Szkół Uczniów Podstawowych (rok 2014).

i gmin), mającego na celu promowanie wśród dzieci i młodzieży zasady *fair play* i kulturalnego zachowania oraz popularyzację wiedzy o konsekwencjach prawnych wynikających z niewłaściwego zachowania podczas imprez sportowych oraz kształtowania wśród dzieci i młodzieży nawyków prawidłowego zachowania się podczas kibicowania. Organ wiodący nie zwracał się do Wojewody o podejmowanie innych czynności w ramach działania niż udział (wybór projektów) w tym konkursie.

W związku z informacją o konkursie, do Wojewody wpłynęły: w 2013 - 2 projekty, a w 2015 - 3 projekty, spośród których do dalszej oceny przez MSW każdorazowo przesłano 2. Komisja Konkursowa MSW wybierała projekty, wśród których nie było zgłoszonych przez Wojewodę. W 2014 do Urzędu nie wpłynął żaden projekt.

(dowód: akta kontroli str.405-407)

W wyjaśnieniu w sprawie niskiego zainteresowania samorządów udziałem w ww. konkursie, Zastępca Dyrektora Wydziału ZK wskazał na brak terminowej cykliczności w ogłaszaniu tych konkursów (co roku w tym samym miesiącu), termin nieadekwatny do złożoności zagadnień, nagradzanie tylko 3 najlepszych projektów z całej Polski, wobec łącznej kwoty nagród w sumie 120 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.408-410)

6) Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego.

Zakładany termin jego realizacji: styczeń 2014 r. - grudzień 2023 r. Działanie miało być realizowane poprzez programy edukacyjne i promocyjne, a efektem końcowym projektów powinno być zmniejszenie liczby zgłoszeń fałszywych lub złośliwych.

W okresie 2014 – 2015 CPR na bieżąco realizowało działania związane z promocją numeru alarmowego „112”, w szczególności przy okazji Europejskiego Dnia Numeru Alarmowego 112. Były to m.in. konferencje prasowe Wojewody, spotkania z uczniami i uczestnikami półkolonii oraz osobami z Polskiego Związku Głuchych. Działała również strona internetowa promująca nr 112⁴¹ oraz (od października 2014r.) bramka SMS dla osób niesłyszących, pomagająca tym osobom porozumieć się z operatorem CPR.

(dowód: akta kontroli str.53-58,77-78,411)

Miernik związany z tym działaniem został określony w budżecie zadaniowym, jako stosunek ilości „głuchych” i „złośliwych” powiadomień do ogólnej ilości zgłoszonych. W 2014 plan zakładał 64,3% (450.000/700.000), wykonanie wyniosło 81,6% (413.174/506.077). Plan na rok 2015 zakładał 81,6 % (413.174/506.077). Biorąc pod uwagę także dane sprzed rozpoczęcia realizacji tego działania SSP (tj. za rok 2013 plan 50%, realizacja 71,50%⁴²) powyższe dane nie wskazują na poprawę polegającą na zmniejszeniu liczby zgłoszeń fałszywych i złośliwych. Na zmniejszenie takie wskazywały natomiast dane z III kwartałów roku 2015: zgłoszenia fałszywe i głuche razem 381.313, co stanowiło 58,3% ogółu zgłoszeń (654.181) w tym okresie.

Według treści wyjaśnień nadzorującego CPR Zastępcy Dyrektora Wydziału ZK odniesienie się do powyższych danych w kontekście skuteczności działań promocyjnych sprawia wiele trudności, gdyż powoli i w sposób nieregulowany następuje przenoszenie preferencji zgłaszających z numerów 997,998, 999 na nr

⁴¹ Na której umieszczone zostały m.in. 4 filmy promocyjne.

⁴² Wskaźnik określony był wówczas jako: *Stosunek liczby błędnych powiadomień do liczby zgłoszeń ogółem (%)*. Należy mieć również na uwadze, że CPR przejmowało w okresie od października do grudnia 2013 r. obsługę nr 112 od Komendy Straży Pożarnej z terenu województwa, a w związku z tym dane statystyczne z tych miesięcy mogą zawierać niedoszacowania.

112, co może powodować zmiany trudne do oszacowania. Niezamierzonym efektem promocji nr 112 (jako ogólnodostępnego, także z telefonów zablokowanych i pozbawionych karty) jest także problem „próbowania” przez dzieci otrzymywanych (zwłaszcza w okresie świątecznym) telefonów poprzez połączenia z tym numerem. Ponadto, CPR w Rzeszowie jest ośrodkiem zapasowym dla CPR w Lublinie, a także system zakłada przełączenie połączeń z innych CPR, dla których czas oczekiwania przekracza ustanowione normy. Zatem efekty promocji będzie można ocenić dopiero po przejęciu wszystkich numerów alarmowych przez CPR, a wskazany miernik nie ma bezpośredniego odniesienia do promocji nr 112, lecz całego działania - funkcjonowania i rozwoju systemu powiadamiania ratunkowego.
(dowód: akta kontroli str.259-261, 412-417)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Dobrą praktyką, wartą promowania w procesie realizacji Strategii, było zaprezentowanie innym urządzen wojewódzkim możliwości platformy e-AS.

2. Zdaniem NIK zachodzi wysokie ryzyko, że nie zostanie osiągnięty efekt końcowy działania dotyczącego e-AS polegający na integracji zrealizowanej platformy z EZD Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. Pomimo upływu półtora roku od zakończenia tego projektu, jak również przekazania informacji do tego urzędu, integracja ta nie została przeprowadzona. Jak wynika z ustaleń kontroli, jej dokonanie leży wprawdzie po stronie Wojewody Podlaskiego, lecz Wojewoda Podkarpacki, jako organ wiodący tego działania, powinien podjąć odpowiednie działania dla osiągnięcia tego efektu albo rezygnacji z tego założenia.

3. NIK zwraca też uwagę na dysproporcję pomiędzy przyjętym we wniosku o dofinansowanie projektu e-AS założeniem, że mogą z niego korzystać pełnoletni mieszkańcy województwa w wieku od 15 do 65 lat, tj. 1.492,2 tys. osób, a stanowiącą zaledwie 0,48 % tej liczby faktyczną liczbą zarejestrowanych do czasu kontroli użytkowników tego systemu (7,2 tys. osób). Oznacza to, biorąc także pod uwagę koszt realizacji tego projektu (2.377,2 tys. zł), konieczność wdrożenia bardziej aktywnych działań informacyjnych i promocyjnych kierowanych do potencjalnych użytkowników w celu możliwie szerokiego wykorzystywania tego narzędzia. Byłoby to zbieżne z nie tylko z celem kierunku interwencji (2.3. *Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej*) i działania (2.3.1 *Doskonalenie standardów zarządzania*) Strategii, w ramach którego projekt e-AS był realizowany, lecz także innymi jej założeniami. W szczególności, chodzi o przewidziane w ramach działania 2.3.2 *Efektywne wykorzystanie narzędzi cyfrowych*, upowszechnianie wiedzy o możliwości wykorzystania takich narzędzi wśród potencjalnych odbiorców usług publicznych.

4. Działanie *Optymalizacja procedur (...)* znajduje się na etapie wymagającym podjęcia decyzji odnośnie możliwości wdrożenia wypracowanych rekomendacji.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Niewykonywanie kwartalnych analiz i ocen realizacji rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznie”, a sporządzanie jedynie rocznych sprawozdań z jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str.288-292,353-379)

W wyjaśnieniu w sprawie nieprzekazywania kwartalnych analiz, o których mowa w rozdziale 7.3 Programu *Razem bezpiecznie* Zastępca Dyrektora Wydziału ZK wskazał na treść uchwały Nr 219/2009 Rady Ministrów z dnia 7.12.2009 r.

zmieniającej uchwałę Nr 218/06 w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie”, w której określone zostały nowe zasady dotyczące terminu sporządzania oceny realizacji tego programu. Według wyjaśnień: *Przedmiotem zmiany zawartej w uchwale jest określenie terminu rocznej oceny efektów realizacji programu. Zmiany terminów sporządzania informacji w zakresie realizacji rządowego programu następowały także w wyniku bezpośrednich ustaleń dokonywanych podczas spotkań roboczych organizowanych przez Departament Nadzoru MSW w ramach realizacji programu oraz były wynikiem polecenia pisemnego Ministra Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z przedmiotową uchwałą wykonanie zadań realizowanych w ramach programu koordynuje Minister Spraw Wewnętrznych. Mając na uwadze powyższe oraz konieczność przedłożenia rocznego sprawozdania z realizacji rządowego programu Prezesowi Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych zwraca się do Wojewody Podkarpackiego z prośbą o opracowanie informacji w określonym terminie. Ponadto brak uwag i zastrzeżeń ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczących terminu składania okresowych informacji w zakresie analizy i oceny realizacji rządowego programu na terenie województwa, stanowi tym samym ich akceptację.*
(dowód: akta kontroli str.346-347)

W pismach MSW z dnia 10.01.2014 r. i 23.01.2015 r. zwrócono się do Wojewodów o przygotowanie informacji o działaniach podjętych w ramach Programu „Razem bezpiecznie” w 2013 r. i 2014 r., w związku z rozpoczęciem prac nad przygotowaniem sprawozdań dla Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z treścią § 1 uchwały Nr 219/2009 Rady Ministrów z dnia 07.12.2009 r. w uchwale nr 218/2006 r. Rady Ministrów z dnia 18.12.2006 r. w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie”, w załączniku do uchwały w rozdziale 7.2. „Podmioty odpowiedzialne za ocenę efektów” zdanie trzecie otrzymuje brzmienie „Roczną ocenę realizacji programu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie przedstawiał Radzie Ministrów”. W dotychczasowej treści tego rozdziału była mowa o półrocznej ocenie realizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 348-352,354,363)

Zdaniem NIK zmiana treści rozdziału 7.2 załącznika do uchwały Nr 218/2006 nie zwalniała Wojewody z obowiązku sporządzania kwartalnych analiz i ocen realizacji programu, który wynika z treści rozdziału 7.3 ww. załącznika.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda, jako organ wiodący lub współpracujący, realizował wybrane działania SSP. Dotrzymano przy tym terminów określonych w Wykazie działań SSP. Dla działań będących nadal w realizacji, ryzyko niepowodzenia przyjętych założeń pozostaje na akceptowalnym poziomie. W przypadku niektórych działań brak było jednak wskaźników postępu, które umożliwiłyby ocenę uzyskiwanych efektów. Dotyczy to zwłaszcza działania związanego z programem „Razem bezpiecznie” gdzie mierzono tylko liczbę uczestników projektów, mimo iż efektem miało być ograniczenie negatywnych zjawisk oraz poprawa wizerunku Policji, a także promocji nr alarmowego 112, gdyż użycie miernik nie odzwierciedla odpowiednio jej efektów.

3. Dokonywanie zmian w Planie działań i wskaźnikach osiągnięcia wartości końcowych w kontrolowanych działaniach

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie zgodnie z poleceniem MAiC⁴³ dokonano przeglądu Planu Działań oraz zgłoszenia nowych zadań i działań, przedstawiając, według otrzymanego wzoru: zmiany statusu dwóch działań oraz propozycję nowego działania – dotyczącego Systemu Informacji Przestrzennej GIS. Propozycje te zostały uwzględnione. W toku kontroli badanych działań nie stwierdzono innych poleceń Koordynatora w sprawie zmian w Planie Działań.

(dowód: akta kontroli str.77-78,107-110,467-469)

W ramach ww. propozycji Urząd przedstawił informację o zakończeniu działania e-AS podając jego status Z („zakończone”), mimo braku osiągnięcia jednego z jego efektów, jakim była integracja platformy e-AS z EZD Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu wynikało to z założeń Wykazu Działań i Planu Działań, według których fakt, że efekty nie zostały osiągnięte nie oznaczał, że działanie nie zostało wykonane, gdyż to czy działanie zostało zrealizowane miało określać *stan wdrożenia*, a formą zakończenia działania e-AS było *wykonanie platformy informatycznej (...), co zrealizowano*.

Informację o działaniu e-AS jako zakończonym ujęto także w zaktualizowanym przez Koordynatora *Wykazie działań*.

(dowód: akta kontroli str. 7-23,107-110,204-237)

2-3. W Strategii oraz Planie i Wykazie działań nie określono wskaźników osiągnięcia wartości końcowych bezpośrednio odnoszących się do zadań realizowanych przez Wojewodę w skontrolowanych działaniach. Urząd w odpowiedzi na ww. pismo MAiC nie odnosił się do wartości wskaźników monitorowania SSP, gdyż, jak to wyjaśnił Dyrektor Wydziału OA, takie były ustalenia telefoniczne z pracownikiem MAiC. W toku kontroli badanych działań nie stwierdzono formułowania przez Urząd z własnej inicjatywy uwag odnośnie wskaźników monitorowania SSP. Jak wynika z ustaleń przedstawionych w pkt 2, Urząd nie opracowywał własnych wskaźników osiągnięcia celów działań/zadań SSP. Wojewoda nie był zobowiązany i nie dokonywał zmian w planach działań i wskaźnikach osiągnięcia wartości końcowych w kontrolowanych kierunkach interwencji Strategii „Sprawne Państwo 2020”.

(dowód: akta kontroli str. str.25-34,77-78,467-469)

4. Urząd w związku z realizacją badanych zadań organu wiodącego oprócz polecenia z 23.02.2015 r. nie otrzymał innych uwag i wniosków Koordynatora, dotyczących wprowadzenia zmian w Planie Działań, jak również w zakresie zmian we wskaźnikach końcowych osiągnięcia zadań.

(dowód: akta kontroli str.77-78,107-110, 468-469)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że jeżeli nawet informacja przedstawiona Koordynatorowi o statusie „zakończone” działania dotyczącego e-AS odpowiadała przedstawionym w wyjaśnieniu Dyrektora Generalnego wytycznym i przekazanemu wzorowi, to wobec nieosiągnięcia wszystkich efektów i braku odpowiedniego komentarza była ona niepełna i mogła być myląca dla Koordynatora Strategii.

Ustalone nieprawidłowości

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

⁴³ Zawartym w piśmie Podsekretarza Stanu w MAiC z 23.02.2015 r.

Wojewoda wywiązał się z polecenia Koordynatora dotyczącego przedstawienia propozycji zmian w Planie Działań.

4. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań w wybranych działaniach

Opis stanu
faktycznego

W pkt. 9 SSP *Ramy finansowe* wskazano, że finansowanie działań rozwojowych podejmowanych w jej ramach będzie wymagało zaangażowania środków pochodzących przede wszystkim z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, budżetu jednostek sektora finansów publicznych, mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego i partnerstwa publiczno-społecznego oraz środków europejskich perspektyw finansowych 2007-2013 i 2014-2020. Plan Działań nie zobowiązywał realizatorów SSP do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków na jej realizację.

W latach 2013-2015 Urząd nie ponosił wydatków w przypadku 3⁴⁴ z 8 skontrolowanych działań. W 2 przypadkach, z uwagi na charakter czynności podejmowanych w ramach tych działań, nie można było wyodrębnić kosztów związanych z ich realizacją⁴⁵. W 3 opisanych niżej działaniach możliwe było wskazanie i określenie źródeł i wielkości kwot poniesionych na ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 77-78, 259-261, 470-475)

1) Podejmowanie działań wynikających z rządowego programu ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznie”.

W okresie objętym kontrolą źródłem wydatków związanych z ww. działaniem były przede wszystkim środki zaplanowane w rezerwie celowej budżetu państwa (część 83 dział 758 rozdział 75818 poz. 36) oraz środki realizujących projekty jednostek samorządu terytorialnego i stowarzyszeń (tzw. wkład własny).

W 2013 r. środki z rezerwy celowej w kwocie ogółem 122.770 zł zostały przeznaczone na dotacje na realizację 2 projektów, tj.

- „Bezpieczniej dla mnie i miasta” Miasta Sanoka – 89.000 zł,
- „Obywatelska Międzynarodowa Akademia Bezpieczeństwa Publicznego (OMABP) «Zielone Bieszczady 2013»” – 33.770 zł Miasta i Gminy Zagórz.

Wartość tych projektów wyniosła odpowiednio 127.784,59 zł i 69.720 zł, z czego wkład Miasta Sanok wyniósł 44.230,59 zł, a Miasta i Gmina Zagórz – 35.950,20 zł. Gmina i Miasto Zagórz wykorzystała dotację w całości, a Gmina Sanok 30.12.2013 r. dokonała zwrotu 3.445,99 zł.

W 2014 r. środki z rezerwy celowej w kwocie ogółem 242.900 zł zostały przeznaczone na dotacje na realizację 4 projektów, tj.

- Gminy Miejsce Piastowe – 56.300 zł – „Żyję zdrowo i bezpiecznie w Gminie Miejsce Piastowe”;
- Powiatu Sanockiego – 100.000 zł – „Uczę się żyć bezpiecznie”;
- Gminy Przemyśl – 36.000 zł – „Nie gaś słońca przemocą – profilaktyka przemocy domowej”;
- Stowarzyszenia Centrum Wsparcia i Profilaktyki SPES – 50.000 zł – „Zadbajmy o pokolenie bez przemocy”

⁴⁴ *Optymalizacja procedur (...) oraz działania dotyczące zmian w strukturach ITD i programów profilaktycznych dla młodych kibiców.*

⁴⁵ Działania związane z projektem systemowym „Dobre prawo” oraz promocją nr alarmowego 112, których specyfikę przedstawiono w pkt 2 niniejszego wystąpienia.

Wydatki ogółem wyniosły odpowiednio 84.658,33 zł, 153.421,55 zł, 47.353,43 zł i 70.858 zł, przy wkładzie własnym 28.530,71 zł, 53.421,55 zł, 14.000 zł oraz 20.999,99 zł.

Zwroty dotacji (dokonane w 2014 r.) wystąpiły w projektach Gmin Miejsce Piastowe (172,38 zł) i Przemyśl (3.246,57 zł) oraz Stowarzyszenia SPES (141,99 zł).

W 2015 r. środki z rezerwy celowej w kwocie ogółem 207.685 zł zostały przeznaczone na dotacje na realizację 3 projektów, tj.

- Miasta Jarosław – 64.200 zł – „Bezpieczne drogi – bezpieczni mieszkańcy – Jarosław 2015” (wartość projektu 100.400 zł)
- Miasta Mielec – 53.705 zł – „Poprawa bezpieczeństwa młodzieży szkół gimnazjalnych w Mielcu” (wartość projektu 71.181 zł)
- Stowarzyszenia Ruch Pomocy Psychologicznej „Integracja” – 89.780 zł – „Chrońmy Młodość – program poprawy bezpieczeństwa w szkołach ponadgimnazjalnych z terenu Stalowej Woli” (wartość projektu 101.350 zł).

Do czasu kontroli nie zostały złożone rozliczenia końcowe (termin – styczeń 2016 r.), a według złożonych w 2015 r. rozliczeń pierwszych transz, z dotacji wydatkowano ogółem 88,7 tys. zł, przy wkładzie własnym 15,0 tys. zł.

Dofinansowanie ww. projektów, rekomendowanych przez Wojewodę Podkarpackiego, wynikało z zaakceptowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych projektów wyłonionych w konkursach organizowanych w ramach „Razem bezpiecznie”. Kwoty dofinansowania przekazano na podstawie zawartych przez Wojewodę porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego oraz umów ze stowarzyszeniami.

Pracownicy Wydziału ZK sprawowali nadzór nad realizacją projektów realizowanych w latach 2014 i 2015 oraz prawidłowością wydatkowania przyznanej dotacji poprzez weryfikację pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym rozliczeń z ich wykonania. Z przeprowadzonej przez nich analizy wynikało, że wydatki zostały poniesione na projekty i wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem.

Pracownicy Urzędu przeprowadzili także dwie kontrole u realizujących w 2014 r. projekty, badając prawidłowość wykorzystania środków finansowych – nieprawidłowości nie stwierdzono, wniosków (zaleceń) nie formułowano.

(dowód: akta kontroli str. 470-507)

Udokumentowanej weryfikacji pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym nie przeprowadzono w Wydziale ZK w przypadku 2 projektów z roku 2013 r. W tej sprawie Zastępca Dyrektora Wydziału ZK wyjaśnił, że projekty zostały rozliczone pod względem rachunkowym i finansowym „na podstawie sprawozdania” przekazanego do MSW i Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu, jednakże brak jest udokumentowania tego faktu, jak w latach 2014-2015, a poprawa jakości realizacji zadań od 2014 r. wynikała ze zmian organizacyjnych i osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 494-495, 506-528)

Sprawozdanie z realizacji „Razem bezpiecznie” za 2013 r., o którym mowa w wyjaśnieniu, opracowane według wzoru określonego przez MSW, nie zawierało pełnej weryfikacji rozliczeń projektów pod względem formalnym i rachunkowym.

Z analizy rozliczenia projektów z roku 2013 wynika, że ich wydatki miały związek z projektami. Jednakże w przypadku projektu Gminy i Miasta Zagórz stopień ogólności rozliczenia końcowego i opisu załączonych kopii faktur wskazującego na związek z projektem lub (jak w przypadku faktury za kurs pierwszej pomocy za kwotę 15.000 zł) brak takiego opisu, budzi wątpliwości co do rzetelności tego rozliczenia przez realizującego projekt.

(dowód: akta kontroli str. 353-362, 494-495, 526-528)

W przypadku projektu Gminy i Miasta Zagórz, przekazania środków dotacji (33.770 zł) dokonano jednorazowo (29.05.2013r.), wkrótce po podpisaniu porozumienia w sprawie dofinansowania projektu (23.05.2013 r.). Porozumienie to przewidywało dwie transze, a warunkiem przekazania drugiej było rozliczenie pierwszej. Z uwagi na powyższe, Gmina przekazała tylko rozliczenie końcowe.

W powyższej sprawie Zastępca Dyrektora Wydziału ZK wyjaśnił, że kwota została przekazana w jednej transzy, gdyż projekt był skierowany głównie do uczniów, harmonogram przewidywał realizację przede wszystkim w czerwcu 2013 r. i niezbędne było przekazanie środków na prawidłową realizację.

(dowód: akta kontroli str. 494-495,503-504,508-512,518-530)

2) Realizacja projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”.

Projekt był realizowany w ramach POIiŚ i finansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (dalej „EFRR”) oraz budżet państwa.

Zgodnie z porozumieniem zawartym przez Wojewodę z MSWiA (po zmianach) Wojewoda miał otrzymać, jako środki niezbędne do przeprowadzenia inwestycji nie więcej niż 550.000 zł na projekt i budowę miasteczka oraz nie więcej niż 30.000 zł na zarządzanie i nadzór. Decyzją z dnia 13.12.2012 r. Minister Finansów udzielił zapewnienia, że na finansowanie projektu w limicie ustalonym na ten cel w roku 2013 r. uwzględnione zostaną środki w wysokości 580.000 zł (środki krajowe – współfinansowanie 87.000 zł, budżet środków europejskich 493.000 zł).

W porozumieniu zawartym między Wojewodą a Gminą Zarszyn w dniu 08.02.2013 r. dotyczącym finansowania i realizacji budowy miasteczka ruchu drogowego przewidziano, że całkowity koszt inwestycji wyniesie nie więcej niż 580.000 zł, z czego 85% dofinansowanie z EFRR, a 15 % z budżetu państwa, przy czym nie więcej niż 550.000 zł na projekt i budowę oraz nie więcej niż 30.000 zł na zarządzanie i nadzór. Aneks z dnia 6 listopada 2013r zmieniono wartość dofinansowania na 562.300 zł. Było to związane ze zmniejszeniem kosztów zarządzania i nadzoru z 30.000 zł na 12.300 zł. Na realizację tego projektu wydatkowano w ramach budżetu Wojewody łącznie kwotę 562.300 zł, w tym ze środków EFRR kwotę 477.955 zł, a ze środków budżetu państwa 84.345 zł.

Na wielkość wydatków składały się następujące kwoty:

- 10.455 zł, w tym ze środków EFRR 8.886,75 zł oraz ze środków własnych – 1.568,25 zł – za wykonanie programu funkcjonalno-użytkowego,
- 12.300 zł, w tym z EFRR – 10.455 zł i ze środków własnych 1.845 zł – za zapewnienie nadzoru inwestorskiego,
- 539.545 zł, w tym ze środków EFRR – 458.613,25 zł oraz ze środków własnych – 80.931,75 zł za wybudowanie miasteczka w konwencji zaprojektuj i wybuduj.

Ponadto, Gmina Zarszyn poniosła z własnych środków koszt w kwocie 4.280,30 zł, stanowiący różnicę pomiędzy wartością odebranych prac (543.825,30 zł) a przewidzianą na finansowanie w ramach budżetu Wojewody. Całkowity koszt inwestycji wyniósł zatem 566.580,30 zł. Nie było to związane ze wzrostem kosztów zadania, gdyż wartość odebranych prac w porównaniu do umowy z wykonawcą wyłonionym przez Gminę uległa zmniejszeniu.

Z uwagi na to, że koszt realizacji miasteczka należał do najdroższych w realizacji, Urząd zwrócił się do Gminy o opracowanie kosztorysu powykonawczego. Kosztorys ten (z 05.11.2013 r.) określił wartość robót na 593.025,30 zł.

Środki na realizację zostały zapewnione w roku 2013 na podstawie decyzji Ministra Finansów, zwiększających budżet środków europejskich o 467.500 zł i budżet państwa o 82.500 zł (decyzje z 18.04.2013 r.), a następnie odpowiednio o kwotę 10.455 zł i 1.845 zł (decyzje z 06.11.2013 r.) poprzez przeniesienie środków

w ramach POLiŚ. Z uwagi na zapewnienie środków finansowych poprzez przeniesienia w ramach POLiŚ, Wojewoda Podkarpacki wystąpił o anulowanie decyzji Ministra Finansów z 13.12.2013 r., co nastąpiło decyzją Ministra Finansów z 20.12.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 77-78,380,385-404,531-550)

3) Działanie e-AS

Wydatki na to działanie były planowane i rozliczane w związku z realizacją Projektu e-AS w latach 2012-2014. Projekt został zakończony i rozliczony w roku 2014. Był on dofinansowany środkami EFRR w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego 2007-2013 (RPO WP) na podstawie porozumienia o dofinansowanie projektu z dnia 22.03.2013 r.

W związku z realizacją Projektu w okresie objętym kontrolą w budżecie Wojewody:

- rok 2013 - zaplanowano 192 tys. zł z budżetu państwa i 1.084 tys. zł w ramach budżetu środków europejskich. W trakcie roku kwota środków budżetu państwa została zwiększona o 460 tys. zł⁴⁶ do 652 tys. zł, z czego wykorzystano 605,9 tys. zł. Środki europejskie wykorzystano w kwocie 1.076,9 tys. zł.

- rok 2014 – zaplanowano 177 tys. środków budżetu państwa, które zrealizowano w całości⁴⁷ oraz 1.003 tys. zł w budżecie środków europejskich, z których zrealizowano 265,1 tys. zł (26,4 %).

Różnicę – niewykorzystane środki 737,9 tys. zł przeniesiono w ramach budżetu części 85/18 – środków RPO WP na projekt innego beneficjenta tego Programu⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str.115-129, 551-568)

Niewykorzystanie środków, w szczególności budżetu środków europejskich w 2014 r., było związane z realizacją Projektu e-AS, która uległa zmianom w stosunku do pierwotnie przyjętych założeń. Według porozumienia z 22.03.2013 r. wartość Projektu miała wynosić 2.446.760 zł (w całości wydatki kwalifikowalne), w tym dofinansowanie EFRR 2.096.746 zł. Po zmianach, związanych głównie z przebiegiem postępowań przetargowych, wartość Projektu wprawdzie zmniejszyła się do kwoty 2.377.201,5 zł - przy kwotach wydatków kwalifikowalnych (1.593.780,3 zł) i dofinansowania EFRR (1.354.713,2 zł) - lecz jednocześnie wystąpiły wydatki niekwalifikowalne - 783.421,15 zł, stanowiące 33% wartości Projektu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str.115-182,440-453, 551-554,569-586)

Na wydatki niekwalifikowalne składały się poniższe kwoty.

- 415.836,15 zł – zwiększenie wydatków zadania 1 (zakup sprzętu), spowodowane zaktualizowaniem specyfikacji technicznej (ze względu na upływ czasu od złożenia wniosku o dofinansowanie) i zwiększeniem parametrów sprzętu, wzrostem wartości euro oraz ofertami przekraczającymi założenia.

- 196.000 zł – część kosztów zadania 2 (realizacja Platformy e-AS) – wynagrodzenie za Asystę Techniczną, które zostało uznane za Instytucję Zarządzającą RPO WP za wydatek niekwalifikowalny, jako dotyczący fazy eksploatacji.

- 98.400 zł stanowił koszt zrealizowania, we własnym zakresie 20 e-usług, zamiast przetargu nieograniczonego, na co wyraziła zgodę Instytucja Zarządzająca, nakazując przeniesienie kosztów z tym związanych do kosztów niekwalifikowalnych.

- 73.185 zł - część kosztu zadania 3 (integracja EOD z Platformą e-AS), przekraczająca pierwotne założenia (73.800 zł), na którego sfinansowanie w ramach

⁴⁶ Decyzja Ministra Finansów z 13.08.2013 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2013 – przeniesienie środków z POLiŚ na RPO WP 2007-2013.

⁴⁷ W ciągu roku wystąpiły zmiany dotyczące przesunięcia kwoty 54.825 zł z wydatków majątkowych na bieżące.

⁴⁸ Decyzja Ministra Finansów z 17.11.2013 r. w sprawie zmian w budżecie środków europejskich na rok 2014 – przeniesienie środków w ramach części 85/18 województwo podkarpackie.

wydatków kwalifikowalnych, mimo dokonanych oszczędności w ramach zadania 2, nie wyraziła zgody Instytucja Zarządzająca, wskazując że według porozumienia, powstałe różnice w przetargach Beneficjent musi sfinansować ze środków własnych.

Zatem z uwagi na założenia porozumienia o finansowanie Projektu e-AS, mimo powstałych oszczędności przy realizacji zadania 2, PUW nie miał możliwości ich przenoszenia na inne zadania tego Projektu. Obciążał go natomiast wzrost kosztów związanych z procedurami przetargowymi i inne koszty uznane za niekwalifikowalne.

Z wydatków opisanej powyżej kwoty 196.000 zł w ramach środków budżetu państwa przewidzianych na Projekt e-AS (§ 4309) sfinansowano 57.038,64 zł. Różnicę 138.961,36 zł, stanowiły wydatki sfinansowane ze środków własnych Urzędu (§ 4300). Wojewoda w 2014 r. dwukrotnie zwracał się o ich sfinansowanie ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na rok 2014 (część 83, poz. 8) z § 4309, lecz Minister Finansów nie zaakceptował tych wniosków.

W wyjaśnieniu odnośnie rozbieżności między założeniami a finansowaniem projektu e-AS Dyrektor Wydziału OA wskazał na powyższe okoliczności.

(dowód: akta kontroli str.115-182,551-554,569-574,587-644)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że wprowadził Wojewoda zapewnił finansowanie Projektu e-AS, który został ukończony, lecz wystąpiła znaczna dysproporcja pomiędzy założeniem sfinansowania tego projektu w 85% środkami unijnymi, a faktyczną realizacją, gdyż zaledwie 57% wartości tego projektu wyniosły środki EFRR. Wskazuje to na niską skuteczność Urzędu w wykorzystywaniu środków unijnych. Świadczy to jednocześnie o niepełnej realizacji założenia Strategii, w myśl którego istotne znaczenie dla finansowania działań rozwojowych będą odgrywały środki funduszy europejskich perspektywy finansowej na lata 2007–2013.

Powyższe wskazuje – w przypadku korzystania ze środków perspektywy finansowej 2013-2020 – na potrzebę odpowiedniego nadzoru nad wykonaniem finansowanych nimi zadań, prowadzonego w celu ich efektywnej i skutecznej realizacji, stosownie do standardu C.11 *Standardów kontroli zarządczej dla jednostek finansów publicznych*.

2. NIK zauważa, że w porównaniu do roku 2013, od roku 2014 w Wydziale ZK nastąpiła znacząca poprawa w rozliczaniu projektów programu *Razem bezpieczniej*. Przeprowadzenie przez pracowników Wydziału ZK ponownej weryfikacji projektów tego programu w szczególności jak zastosowana wobec projektów z lat 2014-2015, a w razie potrzeby także kontroli w gminach, pozwoliłoby jednoznacznie wyjaśnić wątpliwości, co do rzetelności ich rozliczenia przez realizujących projekty.

3. Zdaniem NIK, skoro założenia projektu Gminy i Miasta Zagórz były znane przed podpisaniem porozumienia o przyznaniu dotacji, to powinny one zostać uwzględnione w jego warunkach. Mogło to również nastąpić poprzez odpowiednią zmianę porozumienia. Przekazanie przez Urząd jednorazowo całości środków dotacji mogło przyczynić się do braku staranności realizującego projekt przy jego rozliczaniu..

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda, jako organ odpowiedzialny za realizację wybranych działań planując środki na ich realizację, uwzględniał możliwe źródła finansowania tych działań, w tym środki z funduszy europejskich. Środki

budżetowe zostały wykorzystane na realizację przewidzianych działań. W przypadku przekazania środków innym podmiotom ich wykorzystanie i rozliczenie podlegało nadzorowi odpowiednich wydziałów Urzędu.

5. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

1-2. Pkt 5 *Monitorowanie i sprawozdawczość* Planu Działań przewidywał, że organ wiodący odpowiedzialny za jego wykonanie będzie przedstawiał informacje o stanie realizacji działań/narzędzi w terminie określonym przez Koordynatora, przy czym pierwsze sprawozdanie miało dotyczyć roku 2014.

W Wydziale OA przygotowano sprawozdanie za rok 2014 odnośnie działań, dla których Wojewoda był organem wiodącym. Sprawozdanie opracowano według wzoru przekazanego przez MAiC⁴⁹. Zgodnie z przekazanym wzorem, poinformowano o przebiegu działania lub osiągniętych efektach, natomiast nie sprawozdawano w tej formie o wydatkowanych środkach finansowych. W sprawozdaniu nie zawierano oceny wdrażania SSP i rekomendacji, tj. odniesienia do pkt 4 ww. pisma MAiC.

Sprawozdanie przekazano w dniu 22.04.2015 r. W związku z wprowadzeniem w 2015 r. do Planu Działań nowego działania dotyczącego GIS, uzupełnienie sprawozdania w tym zakresie przekazano 18.06.2015 r.

W ww. piśmie MAiC wskazano termin na przekazanie sprawozdania – 15.04.2015 r. W sprawie przekazania sprawozdania po tym terminie Zastępca Dyrektora Wydziału OA wyjaśniła, że termin ten został potraktowany przez MAiC, jako instrukcyjny, z możliwością jego przedłużenia do końca kwietnia 2015 r – późniejsze przekazanie uzgodniono telefonicznie z wskazanym pracownikiem MAiC.

(dowód: akta kontroli str. 645-659)

Sprawozdanie Wojewody za rok, 2014 jako organu wiodącego nie zawierało informacji na temat braku działań ze strony Wojewody Podlaskiego, jako organu współpracującego w działaniu dotyczącym e-AS oraz opisu działań zrealizowanych przez organy administracji zespolonej w działaniu *Optymalizacja procedur (...)*.

(dowód: akta kontroli str. 650-657)

Informacji o działaniach organów współpracujących dla ww. działań nie zawierało także sprawozdanie za rok 2014, sporządzone przez Koordynatora. W sprawozdaniu tym wskazano, że opracowano je na podstawie materiałów przekazanych m.in. przez urzędy wojewódzkie.

(dowód: akta kontroli str. 660-668)

Spośród badanych działań, dla których Wojewoda był organem współpracującym, sprawozdawczość funkcjonowała w ramach programu „*Razem bezpieczniej*”, (co opisano w pkt. 2 wystąpienia), a w przypadku pozostałych działań informacje o stanie realizacji przekazywano do organu wiodącego poprzez: przekazanie statystyki zgłoszeń za 2014 r.⁵⁰ oraz na bieżąco w ramach wideokonferencji z Wydziałem Systemu Powiadamiania Ratunkowego MAiC (dla nr 112) w działaniu dotyczącym młodych kibiców przekazanie wybranych projektów, a w związku z realizacją miasteczka ruchu drogowego – raporty dotyczące zamówień publicznych i dokumentację do przygotowania wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str.262,290-292,381-384,406-407,412-413)

3. W 5 punkcie Planu Działań przewidziano, że: *monitorowanie będzie odbywało się także na podstawie analizy wskaźników monitorujących SSP. Właściwe podmioty -*

⁴⁹ Przekazanego za pismem 10.03.2015 znak DAP-WAR.031.3.1.2015.MS.

⁵⁰ Wykorzystaną przez MAiC do sporządzenia Raportu z funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego za rok 2014.

zgodnie ze swoją właściwością - z chwilą powzięcia informacji o wartości wskaźnika będą przekazywać Koordynatorowi aktualne ich wartości.

W ramach sprawozdawczości do Koordynatora nie były przekazywane dane dotyczące wartości wskaźników w ramach realizowanych działań SSP. Wzór sprawozdania nie przewidywał wykazywania wartości wskaźników.

W wyjaśnieniu w tej sprawie Zastępca Dyrektora Wydziału OA wskazała na powyższe oraz na uzgodnienia telefoniczne z pracownikiem MAiC, iż podmiotami zobowiązanymi do przesłania informacji na temat wskaźników monitorowania są ministrowie kierujący działami administracji rządowej,

(dowód: akta kontroli str. 645-659)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK stwierdza, że skoro w toku bieżącej współpracy z Koordynatorem zostało ustalone, że sprawozdanie za rok 2014 miało obejmować tylko działania, dla których Wojewoda był organem wiodącym, to tym bardziej powinno ono obejmować także opis działań lub informację o ich braku w zakresie dotyczącym jego organów współpracujących wyszczególnionych w Wykazie działań. Skoro Wojewoda, jako organ współpracujący, nie sprawozdwał w tym trybie, to należało się spodziewać, że również organy z nim współpracujące nie przedstawią MAiC własnych sprawozdań.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Brak przekazania w przygotowanym w Wydziale OA i przekazanym przez Dyrektora Generalnego Urzędu sprawozdaniu z realizacji SSP za rok 2014 r. informacji o czynnościach podejmowanych przez organy współpracujące. Spowodowało to ujęcie takich niepełnych danych również w sprawozdaniu Koordynatora Strategii.

(dowód: akta kontroli str.645-668)

W związku z powyższym Dyrektor Generalny Urzędu wskazał m.in., że:

- e-AS - Przedmiot współpracy obu wojewodów obejmował wyłącznie integrację platformy e-AS z EZD Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. Integracja ta jest możliwa dopiero po wdrożeniu platformy i nie jest okolicznością warunkującą zakończenie działania, lecz wyłącznie „efektem szerszego wykorzystania finalnego produktu wypracowanego w ramach zrealizowanego działania”. Skoro Wojewoda Podlaski nie był organem współpracującym, to w sprawozdaniu nie zostały uwzględnione zapisy jego dotyczące. Termin realizacji działania został ustalony na grudzień 2015 r. W związku z tym realizacja działania została rozliczona w sprawozdaniu za rok 2014, a osiągnięcie oczekiwanych efektów zostanie przedstawione w sprawozdaniu za 2015 r.

- *Optymalizacja procedur (...)* – Każdorazowe odniesienie się w sprawozdaniu do wszystkich zapisów jest uzasadnione wtedy, gdy charakter podejmowanych działań znajduje odzwierciedlenie w poszczególnych zapisach - w przypadku faktycznego udziału podmiotu, a jeżeli działanie prowadzone jest z założenia bez udziału danego podmiotu, informowanie o tym w sprawozdaniu nie znajduje uzasadnienia. Projekt PCK nie był przedsięwzięciem zaprojektowanym przez PUW i realizowanym wyłącznie przez urzędy administracji w województwie podkarpackim, lecz projektem o zasięgu krajowym. Zatem Wojewoda nie występował w tym działaniu jako organ wiodący, lecz jako jeden z wielu równorzędnych uczestników. Na takich samych zasadach uczestniczyły w projekcie jednostki administracji zespolonej. Rolę organu wiodącego w projekcie pełniła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 204-208,256-258)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach. W przypadku obowiązków sprawozdawczych w ramach Strategii, kluczowa jest rola

Wojewody, jako organu wiodącego dla danego działania w jej rozumieniu, niezależnie od założeń projektów czy też faktycznego przebiegu ich realizacji.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda, jako podmiot odpowiedzialny za realizację wybranych zadań Strategii wywiązał się z obowiązku przedstawienia sprawozdania za rok 2014. Zgodnie z ustaleniami z koordynatorem w sprawozdaniu tym ujęte zostały informacje o wszystkich działaniach Wojewody, jako organu wiodącego. Zabrakło w nich jednak danych o działaniach organów współpracujących. Najwyższa Izba Kontroli ocenia to jako nierzetelność sprawozdawczości, mającą wpływ na treść sprawozdania z realizacji Strategii, sporządzonego przez jej Koordynatora.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wykorzystanie ocen oraz szczegółowych uwag przedstawionych w niniejszym wystąpieniu powinno przyczynić się zarówno do usprawnienia bieżącej pracy Urzędu, jak i osiągnięcia w wymiarze tej jednostki założeń Strategii w perspektywie jej zakończenia.

W szczególności, dotyczy to ewentualnego wdrożenia w Urzędzie systemu monitoringu i oceny postępu osiągania celów Strategii, uwzględniającego także pomiar stopnia osiągnięcia założonych efektów dla wdrażanych działań, jak i określenia zasad współdziałania z organami współpracującymi.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵¹, wnosi o:

1. skorygowanie sprawozdania z realizacji Strategii „Sprawne Państwo 2020” za rok 2014 w zakresie uzupełnienia danych o działalności organów współpracujących;
2. zapewnienie przedstawiania w sprawozdaniach z realizacji tej Strategii pełnych informacji o przebiegu działań, dla których Wojewoda Podkarpacki jest organem wiodącym.

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 Rzeszowie.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁵¹ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.

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.

Rzeszów, dnia stycznia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Andrzej Trojanowski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis