



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.001.01.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r., cz. 85/18 – województwo podkarpackie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Stanisław Jarzyna, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/7/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r., 2. Roman Tadla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/6/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewoda Podkarpacki i Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, 35 – 959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15, Regon: 000514348, zwani w dalszej treści: „Wojewoda” i „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Leniart, Wojewoda Podkarpacki od dnia 9 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 85/18 – województwo podkarpackie.

W ramach części 85/18 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania, z zakresu, m.in.: pomocy społecznej, ochrony zdrowia, transportu i łączności, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, rolnictwa i łowiectwa, oświaty i wychowania oraz administracji publicznej.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych¹,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku ich realizacji,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych².

Zrealizowane w 2016 r. w części 85/18 dochody wyniosły 81.268,5 tys. zł.

W 2016 r. w części 85/18 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 3.220.699 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności³

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w części 85/18 – województwo podkarpackie:

- dochody budżetu państwa w 2016 r. zostały zrealizowane zgodnie z planem, uwzględniającym prognozy oparte na ocenie wykonania z lat ubiegłych oraz sezonowość i źródła pochodzenia dochodów, zaś niewielkie rozbieżności w realizacji planu były spowodowane zdarzeniami trudnymi do przewidzenia;
- wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane z zachowaniem zasad racjonalnego, gospodarnego i celowego dysponowania środkami budżetowymi. Były one dokonywane legalnie, ekonomicznie uzasadnione i przyniosły oczekiwane efekty, w tym, m.in.:

Ocena i jej
uzasadnienie

¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

- o udzielenie 3.130.942 świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych rodzinom będącym w trudnej sytuacji finansowej oraz wypłata 2.143.546 świadczeń wychowawczych, które otrzymało 241 tys. dzieci ze 151 tys. rodzin,
 - o opłacenie 310.640 osobom uprawnionym składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i na ubezpieczenie zdrowotne,
 - o remonty 126,2 km dróg oraz 21 obiektów drogowych, modernizacje, przebudowy i odbudowy 307,5 km dróg oraz zabezpieczenie 3 osuwisk,
 - o konserwacje i utrzymanie: 1.481,3 km urządzeń wodnych, 617,2 km wałów przeciwpowodziowych, 27 szt. zbiorników i 6 stacji pomp; umocnienie i zabezpieczenie: 0,9 km koryt i wałów rzek,
 - o finansowanie 1.449.991 czynności w ramach zadań z zakresu spraw obywatelskich,
- sprawozdania łączne dysponenta części 85/18 zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów oraz sprawozdań jednostkowych Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu. Sprawozdania jednostkowe tego Wydziału sporządzono na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.
- Kontrola zarządcza zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.
- Sprawozdania zostały sporządzone stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶, w terminach określonych w tych rozporządzeniach lub wyznaczonych przez Ministra Finansów na podstawie przepisu rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁷.
- dysponent części 85/18 budżetu państwa sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, obejmując nimi realizację zadań finansowanych z budżetu państwa, efektywność i skuteczność realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, a w szczególności: prawidłowość i terminowość pobierania dochodów, zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem, zakres zrealizowanych zadań, wysokość i terminy przekazywania oraz prawidłowość wykorzystania dotacji;
 - dysponent części wykazał się systemowym podejściem do przeciwdziałania korupcji, tj. do eliminowania mechanizmów korupcyjnych.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- niecelowe i nieuzasadnione rzeczywistymi potrzebami występowanie o środki z rezerw celowych budżetu państwa przeznaczone na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, w sytuacji, gdy środki pozyskane na ten sam cel w ramach wcześniejszych transz były wykorzystywane w nieznacznym stopniu. Skutkiem tych działań było niewykonanie planu wydatków w rozdziale 01022⁸ w kwocie 1.522,3 tys. zł.
- Aby obniżyć skalę wydatków niewykonanych w ww. rozdziale, zmniejszono o 321,7 tys. zł plan wydatków ujętych w ustawie budżetowej na 2016 r., przeznaczonych na te same cele, przenosząc je do innych rozdziałów w ramach działu 010 – *Rolnictwo i łowiectwo*.
- Podobne zjawiska występowały w części 85/18 w latach poprzednich, a niewykorzystane środki wynosiły, np.: 1.798,3 tys. zł w 2010 r., 1.002,5 tys. zł w 2013 r. oraz 1.085,2 tys. zł w 2015 r.;

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.).

⁵ 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).

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 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 69)

⁸ Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego

- niecelowe występowanie o środki z rezerw celowych budżetu państwa w kwocie 2.034,8 tys. zł, przeznaczone na roboty budowlane na zadaniu „Dostosowanie infrastruktury do odpraw osobowych” na przejściu drogowym w Korczowej. Termin na wykorzystanie środków finansowych na roboty budowlane na tym zadaniu – do końca grudnia 2016 r. – już na dzień składania wniosku o przyznanie środków z rezerw celowych (12 maja 2016 r.), był nierealny. Ogłoszone w dniu 16 listopada 2016 r. zamówienie publiczne dotyczące ww. robót budowlanych zostało unieważnione ze względu na brak ofert. W konsekwencji, pozyskane środki finansowe w całości pozostały niewykorzystane;
- oraz – w zakresie budżetu zadaniowego:
 - brak spójności zdefiniowanego przez dysponenta części 85/18 podzadania 19.5.1. – *Wspieranie transportu przyjaznego środowisku*, obejmującego dopłaty do ulgowych biletów autobusowych, realizowanego w ramach zadania 19.5. – *Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu*, z celami tego zadania określonymi przez dysponenta wiodącego, którymi było: *Zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego oraz Utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa urządzeń technicznych w transporcie drogowym, wodnym, kolejowym i śródlądowym*,
 - zdefiniowanie miernika podzadania 16.1.1. – *Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości*, w sposób uniemożliwiający rzetelny pomiar i obiektywną ocenę efektywności realizacji tego podzadania.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2016⁹, z uwzględnieniem nowelizacji¹⁰, zwanej dalej: *ustawą budżetową*, dochody budżetu państwa w części 85/18 zostały zaplanowane w wysokości 69.462 tys. zł, w ramach 14 działów klasyfikacji budżetowej. Zrealizowane w 17 działach dochody w kwocie 81.268,5 tys. zł, stanowiły 117% planu i 79,1% wielkości uzyskanych w 2015 r. Główną przyczyną mniejszego – w porównaniu do 2015 r. – wykonania dochodów były niższe wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (o 24.766 tys. zł). Obsługę wpływów w zakresie mandatów karnych nałożonych w 2016 r. w odniesieniu do całego kraju – w związku ze zmianą przepisów – prowadził Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu.

W 2016 r. wyższe, niż planowano w *ustawie budżetowej*, dochody wykonano w 10 działach, w tym 2 z tych działów, to:

- 852 - *Pomoc społeczna* – plan – 8.302 tys. zł, wykonanie – 14.944,5 tys. zł (wyższe o 6.642,5 tys. zł, o 80%), w stosunku do 2015 r. - były wyższe o 632,2 tys. zł (o 4,4%);
- 700 - *Gospodarka mieszkaniowa* – plan – 27.344 tys. zł, wykonanie - 32.306,8 tys. zł (wyższe o 4.962,8 tys. zł, o 18,1%), w relacji do 2015 r. - były wyższe o 851 tys. zł (o 2,7%).

Niższe niż planowano dochody uzyskano w 5 działach, w tym:

- 750 - *Administracja publiczna* – plan – 15.148 tys. zł, realizacja – 14.133,1 tys. zł (niższe o 1.014,9 tys. zł, o 6,7%), w relacji do 2015 r. - były niższe o 22.942,1 tys. zł (o 61,9%);
- 851 - *Ochrona zdrowia* – plan – 7.448 tys. zł, realizacja – 7.047,8 tys. zł (niższe o 400,2 tys. zł, o 5,4%), w porównaniu do 2015 r. - były niższe o 348,8 tys. zł (o 4,7%).

Pani Teresa Ostrowska, zastępca dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu wyjaśniła m.in., że plan dochodów budżetu Wojewody określony został na podstawie prognozy dochodów, opartej na ocenie ich wykonania w latach ubiegłych, uwzględniającej ukształtowaną ich sezonowość oraz źródła pochodzenia. Różnice w realizacji planu były spowodowane głównie zdarzeniami trudnymi do przewidzenia, takimi jak skala zjawisk lub prawdopodobieństwo wystąpienia niektórych wpływów, a także zaistnieniem takich okoliczności jak zmiana przepisów, dokonana w trakcie wykonywania budżetu, w tym: planu dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 6-31)

Na koniec 2016 r. wystąpiły należności budżetowe w kwocie 459.869,9 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 455.302,7 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. należności pozostałe

⁹ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. - Dz. U. poz. 278

¹⁰ Ustawa z dnia 20 października 2016 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2016 - Dz. U. poz. 1759 oraz ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2016 – Dz. U. poz. 2100

do zapłaty były wyższe o 54.527,3 tys. zł (13,5 %), a zaległości - wyższe o 55.896,4 tys. zł (14%). Zaległości wystąpiły w 10 działach klasyfikacji budżetowej, w tym w 2 działach o wartościach poniżej 100 tys. zł. Największe zaległości dotyczyły wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego i zaliczek alimentacyjnych (dz. 852, rozdz. 85212 – 408.778,7 tys. zł), wpływów z różnych opłat oraz z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (dz. 750, rozdz. 75011 – 26.547,4 tys. zł). Największy wzrost zaległości wystąpił w dwóch działach: 852 – o 47.223,4 tys. zł, tj. o 13,1% i w dz.750 – o 6.332,5 tys. zł, tj. o 31,3%. Wzrost zaległości:

- w dz. 852 – o 47.223,4 tys. zł, spowodowany był przede wszystkim niską skutecznością egzekucji komorniczej (trudności w ustaleniu miejsca pobytu dłużników, wzrost kwot zasądzonych alimentów, brak majątku dłużników) oraz zmianami przepisów prawa dotyczących egzekucji, będącymi wynikiem nowelizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹¹: w pierwszej kolejności zaspokajane są koszty egzekucji, następnie odsetki ustawowe, a dopiero po ich uregulowaniu – spłacie podlega kapitał. Zwykle naliczone odsetki przewyższają wyegzekwowane należności, co powoduje, że nie zmniejszają się one, a w konsekwencji generowane kolejne odsetki powodują wzrost zaległości;

- w dz. 750 – o 6.332,5 tys. zł, był w głównej mierze spowodowany opłatą za usunięcie krzewów, nałożoną decyzją Wojewody Podkarpackiego o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę gazociągu wysokiego ciśnienia dla Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 32-39, 659-662)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej dochodów budżetowych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa – zagadnienia ogólne

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części nr 85/18 wynosiły 2.539.344 tys. zł. Wydatki zrealizowano w 22 działach klasyfikacji budżetowej w wysokości 3.220.699 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach. W relacji do 2015 r. były one wyższe o 1.212.365 tys. zł, tj. o 60,4%.

Najwyższe wydatki zrealizowane zostały w dz. 852 – *Pomoc społeczna* – 2.180.457 tys. zł, (tj. 99,7% planu po zmianach [2.187.561 tys. zł] oraz 116,6% planu z ustawy budżetowej [1.870.284 tys. zł]), co stanowiło 67,7% wykonania wydatków części 85/18. W porównaniu do 2015 r. były wyższe o 963.767 tys. zł, tj. o 125,7%.

Kolejne – pod względem wielkości – wydatki wykonano w działach:

- 851 – *Ochrona zdrowia* – 250.769 tys. zł, z zaplanowanych 256.270 tys. zł (97,9% planu po zmianach i 100% planu z ustawy budżetowej [256.270 tys. zł]). W porównaniu do wykonania w 2015 r. były one wyższe o 2.190 tys. zł, tj. o 0,9%;

- 600 – *Transport i łączność* – 211.928 tys. zł, z zaplanowanych 219.766 tys. zł (96,4% planu po zmianach i 283,6% planu z ustawy budżetowej [74.715 tys. zł]). W porównaniu do wykonania w 2015 r. były one niższe o 15.868,3 tys. zł, tj. o 7%;

- 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 134.934 tys. zł, z zaplanowanych 134.997 tys. zł (99,99% planu po zmianach i 102% planu z ustawy budżetowej [132.296 tys. zł]), tj. o 2.424 tys. zł wyższe (o 1,8%) w porównaniu do 2015 r.;

- 010 – *Rolnictwo i łowiectwo* – 120.847 tys. zł, z zaplanowanych 123.609 tys. zł (97,8% planu po zmianach i 214,4% planu z ustawy budżetowej [56.366 tys. zł]), tj. o 5.240,7 tys. zł niższe (o 4,2%) w porównaniu do 2015 r.;

- 801 – *Oświata i wychowanie* – 112.928 tys. zł, z zaplanowanych 114.126 tys. zł (99% planu po zmianach i 1.162,6% planu z ustawy budżetowej [9.713 tys. zł]), tj. o 4.194 tys. zł wyższe (o 3,9%) w porównaniu do 2015 r.;

- 750 – *Administracja publiczna* – 77.424 tys. zł, z zaplanowanych 77.619 tys. zł (99,7% planu po zm. i 105,8 planu z ustawy budżetowej [73.192 tys. zł]), tj. o 405 tys. zł niższe (o 0,5%) w porównaniu do 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 169 ze zm.

Zrealizowane w ww. 7 działach wydatki wyniosły łącznie 3.089.287 tys. zł, co stanowiło 95,9% ogółem wykonanych wydatków części 85/18.

Analizę wydatków przeprowadzono w 7 ww. działach klasyfikacji budżetowej, w 18 rozdziałach¹² tych działów, w których wydatki były najwyższe. Ich suma w tych rozdziałach stanowiła 81% wydatków ogółem oraz 92% wydatków analizowanych działów.

Stwierdzono, że wykonanie wydatków w ww. rozdziałach wynosiło od 8.398,6 tys. zł (rozd. 01033) do 1.087.968,7 tys. zł (rozd. 85211). W porównaniu do planu po zmianach, wykonanie wydatków w ww. rozdziałach wahało się od 93,4% (rozd. 60003) do 100% (rozd.: 75411, 80136). Wykonanie w porównaniu do 2015 r. było bardziej zróżnicowane – od 66,7% (rozd. 60014) do 117,6% (rozd. 85212).

(dowód: akta kontroli str. 40-57)

W 2016 r. wystąpiły dwa rozdziały, w których wydatki zostały zrealizowane w kwotach istotnie niższych od planowanych (poniżej 70% planu po zmianach), tj.:

- 05011¹³ (304,2 tys. zł, tj. 38,2% planu) – przyczyny niskiego wykorzystania planowanych środków to oszczędności spowodowane długotrwałą nieobecnością pracowników, realizujących zadania w ramach Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014 – 2020 (zwolnienia chorobowe, urlopy macierzyńskie i rodzicielskie) oraz niższe od zakładanych koszty: zakupów materiałów biurowych i usług pozostałych, napraw sprzętu biurowego, delegacji krajowych i szkoleń (będące konsekwencją tej nieobecności);

- 80150¹⁴ (110,5 tys. zł, tj. 34,3% planu) – przyczyny niskiego wykorzystania ujętych w planie środków wynikały z faktu, iż zapotrzebowanie na środki finansowe przeznaczone na wyposażenie w podręczniki, materiały edukacyjne i ćwiczeniowe – szkół prowadzonych przez j.s.t. lub inne osoby prawne – dokonywane było, w związku z koniecznością złożenia do Ministerstwa Edukacji Narodowej szacunkowego zapotrzebowania, jeszcze przed zweryfikowaniem ostatecznych wniosków złożonych przez poszczególne j.s.t. W rozdziale tym finansowane są także podręczniki i materiały dla uczniów wymagających specjalnej organizacji nauki i metod pracy, spełniające szczególne wymagania i nie zawsze dostępne na rynku, co również utrudniało prawidłowe oszacowanie ich wartości.

(dowód: akta kontroli str. 44-77)

Niższe, w stosunku do planu, wykonanie wydatków w ww. rozdziałach było wynikiem:

- 01022 (o 1.522,3 tys. zł, tj. 17,3% planu) – dobrej sytuacji epizootycznej województwa podkarpackiego w 2016 r., skutkującej zmniejszeniem wydatków na: badania zlecone (§ 4170), koszty usług utylizacji zwierząt, produktów, materiałów i odpadów (§ 4300), zakupy odczynników i środków dezynfekcyjnych (§ 4230), odszkodowania dla osób fizycznych (§ 4590);

- 60003 (o 3.852,1 tys. zł, tj. 6,6% planu) – zawyżenia kwoty planowanej dotacji, którą Urząd Marszałkowski wyliczył zakładając większą liczbę nowych przewoźników, większą sprzedaż biletów ulgowych i wyższy wzrost cen biletów;

- 60031¹⁵ (o 3.640,9 tys. zł, tj. 17 % planu) – unieważnienia przetargu nieograniczonego na zadanie „Dostosowanie infrastruktury do odpraw osobowych – roboty budowlane w drogowym przejściu granicznym w Korczowej”, odstąpienia od realizacji zadań z uwagi na większą szacunkową wartość zamówienia od kwoty jaką dysponowano na te zadania, różnic między oszacowaną wysokością środków na opłaty z tytułu podatku VAT i cła

¹² 85211 – Świadczenia wychowawcze, 85212 – Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, 85141 – Ratownictwo medyczne, 85156 – Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, 60003 – Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe, 60016 – Drogi publiczne gminne, 60014 – Drogi publiczne powiatowe, 75411 – Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, 01034 – Powiatowe inspektoraty weterynarii, 01033 – Wojewódzkie inspektoraty weterynarii, 01095 – Pozostała działalność, 01008 – Melioracje wodne, 01078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, 80103 – Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, 80104 – Przedszkola, 80136 – Kuratoria oświaty, 75011 – Urzędy wojewódzkie.

¹³ Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 oraz Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020

¹⁴ Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych, gimnazjach, liceach ogólnokształcących, liceach profilowanych i szkołach zawodowych oraz szkołach artystycznych

¹⁵ Przejścia graniczne

a faktycznie poniesionymi na ten cel wydatkami (co dotyczyło urządzeń do wykrywania promieniowania na 3 przejściach granicznych), odstąpienia od realizacji zamówień ze względu na brak zainteresowania ze strony wykonawców, różnic pomiędzy kwotami planowanymi na realizację przedsięwzięć a kwotami ustalonymi w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych;

- 85156 (o 5.394 tys. zł, tj. 7% planu) – przyjęcia do planu na 2016 r. (przez powiatowe urzędy pracy) wyższej niż faktyczna liczby osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku, uprawnionych do opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne. W 2016 r. nastąpił spadek liczby osób posiadających status osoby bezrobotnej zarejestrowanej w powiatowych urzędach pracy, w porównaniu do lat poprzednich;

Wykonanie wydatków w ww. rozdziałach poniżej planu nie wpłynęło na osiągnięcie zakładanych celów statutowych jednostek realizujących poszczególne zadania.

(dowód: akta kontroli str. 44-77)

W rozdziale 01022, niewykonane wydatki wyniosły 1.522,3 tys. zł.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki ogółem w tym rozdziale wynosiły 1.648 tys. zł. Z rezerw celowych, przekazano do niego łącznie 7.495,4 tys. zł pochodzących z poz. 12 rezerw celowych – *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (w tym finansowanie programów zwalczania), badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych ... oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej*, na podstawie decyzji MF z dnia: 10 maja 2016 r. – 4.701,3 tys. zł, 22 lipca 2016 r. – 740,2 tys. zł, 10 października 2016 r. – 2.053,9 tys. zł. Decyzje te zostały podjęte na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MR), w porozumieniu z Wojewodą.

Z pisma: ŻWeow/PM/8721/13/16(803) z dnia 8 marca 2016 r., skierowanego przez MR do wojewodów, zawierającego informacje o środkach na zadania związane ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt, wynika m.in., że na ten cel w budżetach wojewodów zapisano 26.927 tys. zł, zaś w części 83 – Rezerwy celowe, poz. 12 – 272.344 tys. zł. Zasady rozdysponowania i wykorzystania tych środków były uzgodnione, pomiędzy: Głównym Lekarzem Weterynarii i wszystkimi wojewódzkimi lekarzami weterynarii, oraz Departamentem Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii MR. Rezerwy celowe winny być uruchomione w 3 transzach: I transza – 122.554 tys. zł (45%), w kwietniu 2016 r., II transza – 95.320 tys. zł (35%), w czerwcu 2016 r., III transza – 54.469 tys. zł (20%), we wrześniu 2016 r. Wnioski wojewodów na uruchomienie środków budżetowych w ramach kolejnych transz, powinny obowiązkowo zawierać informację dotyczącą „kwoty (podanej również w %) środków wydatkowanych i zaangażowanych z poprzedniej transzy”. W ramach środków budżetowych przewidzianych do uruchomienia w III transzy, należało obligatoryjnie w każdym województwie wydzielić określoną, rezerwową kwotę środków, która będzie mogła być wykorzystana na podjęcie wstępnych działań związanych z likwidacją nieprzewidzianych epizootii do końca 2016 r. Niezbędne środki z rezerwy celowej, ujęte we wnioskach, opracowanych przez wojewodów w porozumieniu z lekarzami weterynarii, winny być określone w sposób celowy i oszczędny.

W nawiązaniu do ww. pisma, Wojewoda – w dniu 7 kwietnia 2016 r. – wystąpiła do MR, z prośbą o uruchomienie środków w wysokości 5.163,6 tys. zł, pochodzących z rezerwy celowej, w tym w rozdziale 01022 – o 4.701,3 tys. zł. Decyzją z dnia 10 maja 2016 r., MF zwiększył plan części 85/18, o wnioskowaną sumę.

W dniu 9 czerwca 2016 r., Wojewoda wystąpiła z wnioskiem do MR o uruchomienie II transzy w wysokości 2.443,8 tys. zł, w tym w rozdziale 01022 – 740,2 tys. zł. We wniosku, powołano się na pismo: ŻWeow/PM/8721/13/16(803) z dnia 8 marca 2016 r. i poinformowano MR, m.in., że – wg stanu na dzień 31 maja 2016 r. – środki z I transzy zostały wykorzystane w ww. rozdziale w kwocie 219 tys. zł (4,66%), zaś ich zaangażowanie wyniosło 3.138 tys. zł (66,75%). Decyzją z dnia 22 lipca 2016 r., MF zwiększył plan zgodnie z wnioskiem.

W dniu 9 września 2016 r., Wojewoda skierowała wniosek o III transzę w wysokości 2.397 tys. zł, w tym w rozdziale 01022 – 2.053,9 tys. zł. We wniosku zawarto informację o wydatkowaniu 42,88% - z wcześniej uzyskanych z rezerw celowych środków - w rozdziale 01022, przy zaangażowaniu w wys. 71,36%, wg stanu na dzień 31 sierpnia 2016 r. W treści wniosku podano m.in., że: „Sytuacja powyższa wynika z faktu zaciągnięcia zobowiązań do zawartych umów w związku z rozstrzygnięciem zakończonych postępowań

przetargowych w trybie zamówień publicznych, w szczególności dotyczących oszczędności w środkach planowanych na dostawę szczepionki przeznaczonej do szczepienia lisów wolno żyjących przeciwko wściekliznie, a także z terminu uruchomienia II transzy rezerwy". Decyzją z dnia 10 października 2016 r., MF zwiększył plan o wnioskowaną kwotę.

Ww. wnioski Wojewody zostały opracowane w porozumieniu z Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii.

Ponadto, niżej wymienionymi decyzjami Wojewody, dokonano zmniejszenia planu wydatków w rozdziale 01022, łącznie o 321,7 tys. zł:

- Nr 316 z dnia 7 grudnia 2016 r. – 271,7 tys. zł przeniesiono do rozdziału 01023 (10 tys. zł) i 01034 (261,7 tys. zł),
- Nr 325 z dnia 12 grudnia 2016 r. – 16 tys. zł przeniesiono do rozdziału 01034,
- Nr 349 z dnia 21 grudnia 2016 r. – 14 tys. zł przeniesiono do rozdziału 01095,
- Nr 356 z dnia 23 grudnia 2016 r. – 20 tys. zł przeniesiono do rozdziału 01095.

Każda z ww. decyzji była podjęta na wnioski Podkarpackiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii (PWLW), uzasadnione koniecznością zapewnienia środków na pokrycie kosztów bieżących funkcjonowania inspektoratów weterynarii, z zapewnieniem, że zmniejszenie planu w rozdziale 01022 nie wpłynie na pogorszenie lub zaniedbanie realizacji zadań oraz nie spowoduje zobowiązań na koniec roku.

W 2016 r., w ramach rozdziału 01022, decyzjami Wojewody – Nr: 314 i 350 zablokowano wydatki o wartości 857,3 tys. zł, które uprzednio pozyskano z poz. 12 rezerw celowych. Środki te stanowiły zabezpieczenie finansowe na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych epizootcji i nie zostały wykorzystane w związku z niewystąpieniem na terenie województwa podkarpackiego takich zdarzeń.

W 2016 r. w części 85/18 nie planowano i nie realizowano wydatków budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 61-65, 78-123)

2.1.1. Podział środków przyjętych w ustawie budżetowej, rezerwa Wojewody na wydatki utworzona na podstawie art. 140 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Wojewoda, przekazując informacje do jednostek podległych oraz do j.s.t. o podziale kwot ujętych w *ustawie budżetowej*, nie uwzględniła całości tych kwot. W załączniku nr 11 do decyzji Nr 18 z dnia 23 marca 2016 r., ujęto plan dotacji dla j.s.t. (środki niepodzielone), w łącznej wysokości 989.855.801 zł, które pozostawiono w dyspozycji 6 wydziałów Urzędu. W ramach tych środków kwota dla gmin wynosiła 987.137.917 zł a dla powiatów - 2.717.884 zł. Najwyższe pod względem wartości (982.726 tys. zł) były dotacje w dz. 852, rozdz. 85295, § 2010 planowane dla gmin na realizację „Programu Rodzina 500+”. Wysokość pozostałych środków wynosiła od 682 zł w dz. 758, rozdz. 75814 (*Różne rozliczenia finansowe*), § 2870 (*dotacja dla gmin uzdrowiskowych*) do 2.900 tys. zł w dz. 852, rozdz. 85212 (*Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego*), § 2010 (*dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych gminom ustawami*).

W trakcie roku budżetowego, Wojewoda dokonywała zmian w budżecie, polegających na zmniejszaniu dotacji zatrzymanych do dalszego podziału, przy jednoczesnym zwiększeniu budżetów poszczególnych j.s.t. W sytuacji, gdy budżet Wojewody był zwiększany w trybie podziału rezerw budżetu państwa - i środki te nie były przeznaczone dla wskazanych w decyzjach j.s.t. - Wojewoda dokonywała zwiększenia dotacji, przeznaczonych do dalszego podziału, w poszczególnych wydziałach Urzędu, a następnie środki te były dzielone - dla konkretnych j.s.t. – w późniejszych decyzjach.

W ramach budżetu na 2016 r. Wojewoda utworzyła rezerwę w wysokości do 1% planowanych wydatków, z wyłączeniem dotacji dla j.s.t., zgodnie z art. 140 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Wysokość tej rezerwy wynosiła 1.080.000 zł, co stanowiło 0,32% planu wydatków na 2016 r., pomniejszonego o dotacje dla j.s.t. Rezerwę rozwiązano na podstawie 16 decyzji Wojewody, podjętych w okresie od 31 stycznia do 12 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 124-143)

2.1.2. Wykorzystanie środków pochodzących z rezerw budżetowych

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki, w trakcie roku zostały zwiększone „per saldo” o 708.248.959,83 zł. Zmiany planu wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o 699.792.818,83 zł, w tym najwięcej z pozycji nr:
 - 77 – Środki na realizację ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci i środki na finansowanie dodatku wychowawczego, ... – 87.813.618 zł,
 - 52 – Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego – 84.260.480 zł,
 - 4 – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych ... - 82.749.698 zł,
 - 25 – Środki na zadania określone w ustawie o pomocy społecznej oraz na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne ... – 77.790.345 zł,
 - 91 – Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa – 71.130.245,25 zł;
- ze zwiększenia z ogólnej rezerwy budżetowej o 8.014.141 zł;
- z przeniesienia z części 42 – Sprawy wewnętrzne kwoty 442.000 zł do części 85/18 – województwo podkarpackie.

W podziale uwzględniającym grupy ekonomiczne wydatków, środki uzyskane z rezerw budżetu państwa, przedstawiały się następująco:

- rezerwa ogólna – całość środków - 8.104.141 zł – wydatki majątkowe,
- rezerwy celowe:
 - 546.034.747,02 zł – dotacje i subwencje,
 - 589.888 zł – świadczenia na rzecz osób fizycznych,
 - 16.441.220,57 zł – wydatki bieżące jednostek budżetowych,
 - 126.352.384,24 zł – wydatki majątkowe,
 - 10.374.579 zł – współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej

Szczegółowym badaniem objęto 6 tytułów rezerw celowych, które zwiększyły plan wydatków części 85/18, tj.:

- poz. 4 - Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych ... - 82.749.698 zł, które pozyskano na podstawie 22 decyzji MF, podjętych w okresie od 22 lipca do 29 grudnia 2016 r.,
- poz. 9 – Środki na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego oraz na wydatki związane z systemami: Wspomaganie Decyzji PSP, Wspomaganie Dowodzenia Policji oraz Wspomaganie Dowodzenia PRM, w tym kwota 12.985 tys. zł na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 3.162.326 zł, które pozyskano na podstawie 6 decyzji MF, podjętych w okresie od 24 marca do 7 października 2016 r.,
- poz. 12 – Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt ... - 10.004.400 zł, które pozyskano na podstawie 3 decyzji MF, podjętych w okresie od 10 maja do 10 października 2016 r.,
- poz. 25 – Środki na zadania określone w ustawie o pomocy społecznej oraz na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne ... – 77.790.345 zł, które pozyskano na podstawie 24 decyzji MF, podjętych w okresie od 5 kwietnia do 13 października 2016 r.,
- poz. 47 – Środki na uzupełnienie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego ... - 818.665 zł, które pozyskano na podstawie 1 decyzji MF z dnia 10 października 2016 r.,
- poz. 77 - Środki na realizację ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci i środki na finansowanie dodatku wychowawczego, ... – 87.813.618 zł, które pozyskano na podstawie 2 decyzji MF, z 26 sierpnia i 28 września 2016 r.

Łączna kwota środków pozyskanych z ww. pozycji rezerw celowych wynosiła 262.339.052 zł, co stanowiło 37,5% sumy kwot zwiększających plan wydatków części 85/18 środkami z rezerw celowych.

Ustalono, że we wszystkich ww. przypadkach zmiany w planie finansowym budżetu części 85/18 wprowadzono po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków. Środki finansowe pochodzące z rezerw nie mogły być ujęte w planie finansowym budżetu części 85/18 bowiem dotyczyły one zadań, które nie były znane na etapie konstruowania budżetu

na rok 2016 lub wynikały z przesłanek określonych w art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wnioskowanie o środki wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe. Otrzymane środki budżetowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, przy czym w przypadku środków pochodzących z pozycji:

- 4 – w rozdziale 92178 nie wykorzystano 326,4 tys. zł (16,2% planu), a przyczyną był zwrot podatku VAT, zgodnie z umową dotacyjną wysokość dotacji uległa zmniejszeniu o równowartość ww. kwoty z powodu uzyskania zwrotu tego podatku,

- 25:

- w rozdziale 85214 nie wykorzystano 1.990,9 tys. zł (3,3% planu), w tym blokadą objęto 1.599,1 tys. zł, z powodu przeszacowania potrzeb finansowych w zakresie zasiłków okresowych w części gwarantowanej z budżetu państwa,

- w rozdziale 85216 nie wykorzystano 1.023,2 tys. zł (2% planu), w tym blokadą objęto 620,3 tys. zł, z powodu niższych niż zaplanowane przez gminy potrzeb w zakresie zasiłków stałych z pomocy społecznej,

- w rozdziale 85228 nie wykorzystano 436,5 tys. zł (3,8% planu), w tym blokadą objęto 268,1 tys. zł, z powodu mniejszej niż zaplanowano liczby osób objętych wsparciem z zakresu usług opiekuńczych,

- 77 – w rozdziale 85211 nie wykorzystano 184,6 tys. zł (0,02% planu) z powodu niższych niż zaplanowane przez gminy potrzeb w zakresie świadczeń i dodatków wychowawczych.

Pozostałe środki pochodzące z ww. pozycji rezerw celowych zostały wykorzystane w wysokościach stanowiących od 98% do 100%, zaś występujące w niektórych rozdziałach wydatki niewykonane wynikały z różnic pomiędzy kwotami planowanymi na realizację przedsięwzięć a kwotami ustalonymi w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych.

Wojewoda nie występowała do MF z wnioskami o korekty decyzji przyznających środki z poz. 25, bowiem gminy zgłosiły nadwyżki posiadanych środków finansowych dopiero w listopadzie 2016 r., zatem brak było możliwości prawnych dokonania korekt. Zgodnie z art. 154 ust. 2 ustawy o finansach publicznych dysponenti części budżetowych występują do MF do dnia 30 września danego roku z wnioskami o podział rezerw celowych. W wyniku ostatecznej weryfikacji potrzeb gmin w listopadzie 2016 r. część środków objęto blokadami dla zapewnienia prawidłowej realizacji budżetu 2016 r. – zgodnie z art. 177 ust. pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. W przypadku środków z poz. 12 – stanowiły one zabezpieczenie finansowe na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych epizootcji, istniały realne przesłanki ich wystąpienia dot. ptasiej grypy i ASF. Gotowość finansową do podjęcia niezbędnych działań w tym zakresie zalecił również Główny Lekarz Weterynarii. Blokadami objęto środki pochodzące z poz. 12 (882,7 tys. zł) i z poz. 25 (2.508 tys. zł), zaś ich przyczyną był nadmiar środków spowodowany niższymi, niż planowano kosztami realizacji zadań. W przypadku poz. 25 – mniejsza liczba wniosków, mniejsza liczba osób uprawnionych, przekroczenie kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymania zasiłków oraz wprowadzenie Programu „Rodzina 500+”, który ograniczył liczbę wniosków dotyczących pozostałych zasiłków z opieki społecznej. W przypadku poz. 12 – nadmiar środków w stosunku do faktycznie dobrej sytuacji epizootycznej w województwie.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 144-155, 663-668)

Ponadto, badaniem objęto wszystkie zmiany planu wydatków, których źródłem pochodzenia była rezerwa ogólna, tj.:

- 2.500.000 zł, na podstawie decyzji MF z 12 lipca 2016 r. – z przeznaczeniem na przebudowę i rozbudowę budynku Oddziału Zakaźnego Szpitala w Łańcucie. Środki na ten cel zostały przyznane zarządzeniem nr 29 Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Wojewody z dnia 23 czerwca 2016 r.;

- 450.000 zł, na podstawie decyzji MF z 14 listopada 2016 r. – z przeznaczeniem na zakup ambulansu z wyposażeniem dla Centrum Opieki Medycznej w Jarosławiu. Środki na ten cel zostały przyznane zarządzeniem nr 149 Prezesa Rady Ministrów, po rozpatrzeniu wniosku Wojewody z dnia 13 września 2016 r.;

- 1.759.960 zł, na podstawie decyzji MF z 18 listopada 2016 r. – z przeznaczeniem na zakup tomografu komputerowego dla Szpitala w Strzyżowie. Środki na ww. cel zostały przyznane zarządzeniem nr 130 Prezesa Rady Ministrów, po rozpatrzeniu wniosku Wojewody z dnia 27 października 2016 r.;

- 1.200.000 zł, na podstawie decyzji MF z dnia 24 listopada 2016 r. – z przeznaczeniem na nabycie, na rzecz Powiatu Jarosławskiego, nieruchomości zabudowanej budynkami i budowlami Domu Pomocy Społecznej w Wysocku. Środki na ww. cel zostały przyznane zarządzeniem nr 158 Prezesa Rady Ministrów, po rozpatrzeniu wniosku Wojewody z dnia 14 września 2016 r., skorygowanego w dniu 3 listopada 2016 r.;

- 1.858.357 zł, na podstawie decyzji MF z 30 listopada 2016 r. – z przeznaczeniem na rozbudowę i przebudowę Stacji Uzdatniania Wody w m. Wyszatyce. Środki na ww. cel zostały przyznane zarządzeniem nr 168 Prezesa Rady Ministrów, po rozpatrzeniu wniosku Wojewody z dnia 29 listopada 2016 r.;

Po weryfikacji wniosku o przekazanie dotacji, złożonego przez wójta Gminy Żurawica, Wydział Środowiska i Rolnictwa Urzędu stwierdził, że w kosztorysach powykonawczych ujęto roboty, które nie były ujęte w kosztorysie inwestorskim, będącego podstawą wniosku o przyznanie dotacji oraz w uzgodnionym z Wojewodą „Programie inwestycji”. W związku z tym zwrócono się do beneficjenta o ponowne przeanalizowanie wydatków zgłoszonych do sfinansowania i skorygowanie wniosku o przekazanie dotacji. W dniu 22 grudnia 2016 r. beneficjent sporządził korektę wniosku, na mocy której ustalono jej wysokość na 1.414.001,72 zł. Różnica pomiędzy kwotą dotacji przyznanej a kwotą dotacji wykorzystanej, wynosząca 444.355,28 zł nie została objęta blokadą jak również nie występowało do MF o korektę przyznanej dotacji. Kwota ta pozostała niewykorzystana;

- 245.824 zł, na podstawie decyzji MF z 30 listopada 2016 r. – z przeznaczeniem na zakup urządzeń i licencji dla banku komórek krwiotwórczych hematologii przeszczepowej Szpitala w Brzozowie, po rozpatrzeniu wniosku Wojewody z dnia 4 października 2016 r. Dotacja została przyznana na podstawie art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶.

W przypadku rezerwy ogólnej wnioskowanie o środki wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe, otrzymane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i – poza dotacją dla Gminy Żurawica – w całości. W przypadku Gminy Żurawica Wojewoda nie mogła wystąpić do MF z wnioskiem o korektę decyzji, z uwagi na upływ obowiązującego w tym zakresie terminu – nadwyżkę środków stwierdzono dopiero pod koniec grudnia 2016 r., w wyniku ostatecznego rozliczenia dotacji. Prawdliwość wykorzystania środków z rezerwy ogólnej była weryfikowana w oparciu o rozliczenia sporządzane na wymaganych formularzach, do których dołączano potwierdzone za zgodność kserokopie faktur, protokołów odbioru, dowodów przyjęcia środków trwałych oraz wyciągów z rachunków bankowych potwierdzających dokonanie przelewów na konta dostawców.

(dowód: akta kontroli str. 144-147, 156-249)

Wojewoda wystąpiła także do MF z wnioskiem z dnia 4 października 2016 r. o dofinansowanie zakupu systemu monitoringu śródoperacyjnego nerwów oraz ultrasonografu cyfrowego dla Szpitala Specjalistycznego w Jaśle. Po analizie ww. wniosku i stanowiska Ministerstwa Zdrowia z dnia 10 listopada 2016 r. (znak: BFI.073.14.2016/JB), zgodnie z którym brak było zasadności wsparcia przedmiotowej inwestycji (z danych zawartych w tzw. mapie potrzeb zdrowotnych z zakresu onkologii wynikało, że głównym świadczeniodawcą w zakresie leczenia nowotworu krani na terenie województwa podkarpackiego jest Szpital Specjalistyczny w Brzozowie), MF wydał negatywną opinię co do zasadności finansowania tego działania z budżetu państwa. O powyższym poinformowano Starostę Jasielskiego w dniu 6 grudnia 2016 r. Ze względu na brak własnych środków finansowych opisanego zakupu samorząd nie zrealizował.

(dowód: akta kontroli str. 250-254)

2.1.3. Decyzje o blokowaniu wydatków w trybie art. 177 ustawy o finansach publicznych

Blokadami, dokonanymi na podstawie art. 177 ustawy o finansach publicznych, objęto planowane wydatki w wysokości 15.484 tys. zł, w tym 11.849 tys. zł (76,5% ogółem) dotyczyło planowanych dotacji przekazanych do j.s.t., zaś pozostałe blokady dotyczyły środków jednostek budżetowych podległych Wojewodzie (3.635 tys. zł). Pod koniec 2016 r. (od 2 do 23 grudnia 2016 r.) blokadami objęto łącznie 7.178 tys. zł planowanych wydatków.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.

Przyczyną blokad był nadmiar środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych) spowodowany: oszczędnościami przetargowymi; niższymi, niż planowano, kosztami realizacji zadań oraz odstąpieniem od realizacji zawartych umów - łącznie 13.074 tys. zł, a w trzech przypadkach opóźnienia w realizacji zadań (art. 177 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych) – 2.410 tys. zł. Decyzje o blokadach podejmowano niezwłocznie po powzięciu wiadomości, że dany wydatek nie zostanie zrealizowany, informując o tym MF. Nie wystąpiły przypadki blokowania wydatków w związku ze stwierdzoną niegospodarnością (art. 177 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych).

(dowód: akta kontroli str. 44-57)

2.1.4. Wykonanie wydatków

Wykonane w 2016 r. wydatki budżetu części 85/18, w podziale na grupy ekonomiczne, były następujące:

- dotacje i subwencje – 2.836.859 tys. zł, tj. 99,3% planu, o 1.217.344 tys. zł więcej niż w 2015 r., co stanowiło 88,1% wydatków ogółem, w strukturze wydatków był to udział większy o 7,5 punktów procentowych (p. p.) niż w 2015 r.,
- wydatki bieżące – 219.907 tys. zł, tj. o 15.089 tys. zł więcej niż w 2015 r., co stanowiło 6,8% wydatków ogółem (o 3,4 p. p. mniejszy udział w strukturze niż w 2015 r.),
- wydatki majątkowe – 145.549 tys. zł, tj. o 15.682 tys. zł mniej niż w 2015 r., co stanowiło 4,5% wydatków ogółem (o 3,5 p. p. mniejszy udział w strukturze niż w 2015 r.),
- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 15.946 tys. zł, tj. 4.546 tys. zł mniej niż w 2015 r., co stanowiło 0,5% wydatków ogółem (o 0,5 p. p. mniejszy udział w strukturze niż w 2015 r.),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 2.439 tys. zł, tj. o 192 tys. zł więcej niż w 2015 r., co stanowiło 0,08% wydatków ogółem (o 0,02 p. p. mniejszy udział w strukturze niż w 2015 r.).

Zmiana struktury wydatków w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. była wynikiem wejścia w życie Programu „Rodzina 500+”. W przypadku części 85/18 zaplanowane i zrealizowane wydatki w 2016 r. związane z tym programem wyniosły odpowiednio: 982.726 tys. zł i 1.087.180 tys. zł, co stanowiło 33% w strukturze wydatków ogółem oraz 40% w strukturze dotacji. W związku z powyższym wzrósł udział dotacji w strukturze wydatków ogółem i jednocześnie zmniejszyły się udziały pozostałych grup ekonomicznych, w porównaniu do struktury wydatków w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 44-57)

2.1.4.1. Analiza wydatków na dotacje budżetowe

Wykonane dotacje wyniosły ogółem 2.981.011 tys. zł, tj. 99,3% planu po zm., z tego: dotacje celowe – 2.975.774 tys. zł, tj. 99,3% planu po zm. (w tym: dla j.s.t – 2.852.316 tys. zł – 99,2% planu po zm., dla pozostałych jednostek – 123.458 tys. zł – 99,9% planu po zm.), dotacje podmiotowe – 763 tys. zł (100% planu po zm.), rekompensaty utraconych dochodów w podatkach i opłatach lokalnych – 644 tys. zł (100% planu po zm.), dotacje dla gmin uzdrowiskowych – 3.125 tys. zł (99,98% planu po zm.). W ogólnej kwocie wykonanych dotacji mieściły się dotacje na zadania finansowane z udziałem środków europejskich, które wyniosły 15.431 tys. zł, tj. 96% planu tych dotacji po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 44-57)

Analizą objęto dotacje zrealizowane w ramach niżej wymienionych rozdziałów klasyfikacji budżetowej, o wartości łącznej 2.498.171 tys. zł, co stanowiło 84% ogólnej kwoty dotacji wydatkowanych w 2016 r., w ramach części 85/18. Z przeprowadzonej analizy wynika, m.in., że:

- 1/. Głównie cele, na jakie środki z dotacji zostały przeznaczone w 2016 r. w części 85/18, to:
 - rozdział 85211 - zapewnienie pomocy finansowej rodzinom wychowującym dzieci, w tym związanej z opieką nad nimi i zaspokojeniem ich potrzeb, poprzez wypłatę świadczeń wychowawczych w ramach Programu „Rodzina 500+”, na który wydano 1.087.969 tys. zł,
 - rozdział 85212 - pomoc rodzinom będącym w trudnej sytuacji finansowej, poprzez wypłatę świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, na który wydatkowano 794.785 tys. zł;

- rozdział 85141 - zapewnienie dostępności do świadczeń ratowniczych, poprzez finansowanie działalności zespołów ratownictwa medycznego oraz przebudowy, rozbudowy i doposażenia szpitalnych oddziałów ratunkowych, centrów urazowych i zespołów ratownictwa medycznego, na który wydatkowano 111.175 tys. zł,
- rozdział 85156 - zapewnienie dostępu do bezpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej mieszkańcom województwa, poprzez opłacanie i refundację składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione, na który wydatkowano 71.586 tys. zł;
- rozdział 60003 – zapewnienie dostępności przejazdów komunikacją publiczną, poprzez refundację kosztów przewoźników transportu publicznego z tytułu dopłat do biletów ulgowych, na który wydatkowano 54.308 tys. zł,
- rozdział 60014 i 60016 - poprawa dostępności komunikacyjnej przez utworzenie spójnej sieci dróg powiatowych i gminnych, poprzez budowę, przebudowę, utrzymanie i remonty sieci dróg publicznych, na który wydatkowano łącznie 45.973 tys. zł,
- rozdział 60078 - wsparcie j.s.t. w usuwaniu skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych, poprzez przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, na który wydatkowano 70.798 tys. zł,
- rozdział 75411 - likwidacja pożarów, miejscowych zagrożeń i klęsk żywiołowych, poprzez interwencje ratowniczo-gaśnicze, na który wydatkowano 123.891 tys. zł;
- rozdział 01008 - ochrona użytków rolnych przed suszą i powodzią oraz polepszenie zdolności produkcyjnej użytków rolnych, poprzez budowę i utrzymanie melioracji wodnych i wód istotnych dla utrzymania stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, na który wydatkowano 19.491 tys. zł,
- rozdział 01078 - wsparcie j.s.t. w usuwaniu skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych, poprzez przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, na który wydatkowano 8.732 tys. zł,
- rozdział 01095 - obniżenie kosztów produkcji rolnej, poprzez dopłaty do paliwa rolniczego, na który wydatkowano 29.336 tys. zł,
- rozdział 80103 i 80104 - zwiększenie dostępu do edukacji przedszkolnej wśród dzieci w wieku 3-5 lat, poprzez upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego, na który wydatkowano 80.085 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 44-57)

2/. Efekty rzeczowe będące wynikiem udzielonych dotacji były następujące:

- rozdz. **85211** – wykorzystana dotacja to: 1.086.760,6 tys. zł w § 2060 oraz 419,7 tys. zł w § 2380, 788,4 tys. zł w § 6340 – łącznie 1.087.969 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Uzyskane efekty rzeczowe to:

- w przypadku gmin – wypłata 2.143.546 świadczeń wychowawczych (1.067.585,5 tys. zł), w tym 941.036 świadczeń na pierwsze dziecko w rodzinie, które otrzymało 241 tys. dzieci ze 151 tys. rodzin, w tym 10 tys. rodzin z ustalonym prawem do świadczenia na pierwsze dziecko w sytuacji, gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się odpowiednim orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności, 41 tys. rodzin z prawem do świadczenia na pierwsze dziecko w sytuacji, gdy jest ono jedynym dzieckiem w rodzinie,

- w przypadku samorządu wojewódzkiego – przyjęcie 7.690 spraw wpływających z organów właściwych, stwierdzenie w 3.427 przypadkach, iż wskutek wniosku organu właściwego mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, załatwienie 6.548 spraw, z tego: 3.611 spraw dotyczących instytucji zagranicznych i odpowiedzi na potrzeby ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego wypłacanego w Polsce, 2.937 spraw dotyczących instytucji zagranicznych i odpowiedzi na potrzeby ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego wypłacanego za granicą, wydanie 3.077 decyzji w sprawach świadczenia wychowawczego, w tym: 1 decyzji ustalającej nienależnie pobrane świadczenie i 3.003 decyzje ustalające świadczenia dla obywateli polskich,

- w przypadku wydatków majątkowych w § 6430 – zakupy inwestycyjne: serwery, zestawy komputerowe, urządzenia wielofunkcyjne, szafy pod zabudowę (dla 61 samorządów), sieć logiczna i dedykowana sieć elektryczna w lokalu przeznaczonym do realizacji Programu „Rodzina 500+” (1 samorząd);

- rozdz. **85212** – dotacja wykorzystana to 794.785,3 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach, a uzyskane efekty rzeczowe, to:

- w przypadku gmin – 2.024.251 wypłaconych zasiłków rodzinnych (219.898,5 tys. zł), 953.550 dodatków do zasiłków rodzinnych (110.117 tys. zł), 705.035 zasiłków pielęgnacyjnych (107.868,9 tys. zł), 91.664 świadczeń pielęgnacyjnych (118.218,7 tys. zł), 55.073 specjalne zasiłki opiekuńcze (28.199 tys. zł), 17.901 jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia dziecka (17.901 tys. zł), 53.040 świadczeń rodzicielskich (48.624,4 tys. zł), 100.012 opłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne (25.002,9 tys. zł), 53.506 opłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające specjalne zasiłki opiekuńcze (2.885,6 tys. zł), 153.141 świadczeń z funduszu alimentacyjnego (59.363,8 tys. zł), 50.202 zasiłki dla opiekunów (25.983,2 tys. zł) 40.880 opłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające zasiłki dla opiekunów, koszty obsługi zadań (22.748,2 tys. zł),

- w przypadku samorządu wojewódzkiego – 10.984 załatwionych spraw, z tego: 6.035 spraw dot. instytucji zagranicznych i odpowiedzi na potrzeby ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych wypłacanych w Polsce, 4.949 spraw dot. instytucji zagranicznych i odpowiedzi na potrzeby ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych wypłacanych za granicą, stwierdzenie w 3.640 przypadkach, iż wskutek wniosku organu właściwego mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wydanie 4.544 decyzji w sprawach dot. świadczeń rodzinnych, w tym: 743 decyzji ustalającej nienależnie pobrane świadczenie, 3.527 decyzji ustalających świadczenia dla obywateli polskich, 219 decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty lub odroczeniu terminu spłaty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, 44 wystawione tytuły egzekucyjne;

- rozdz. **85141** – wykorzystana dotacja to 111.175,4 tys. zł (99,97% planu), z tego w §: 2840 – 107.964,2 tys. zł (99,97 % planu), 6410 – 2.611,2 tys. zł (100% planu), 6510 – 600 tys. zł (100% planu), środki w kwocie 18.267,5 zł zwrócono do budżetu Wojewody. Dotacji udzielono w oparciu o porozumienie pomiędzy Wojewodą a Dyrektorem Podkarpackiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Rzeszowie dnia 27 października 2015 r., wraz z aneksem nr 1/2016 z dnia 3 listopada 2016 r. Celem porozumienia było przekazanie zadań: przeprowadzenie postępowania i zawarcie umów na wykonywanie zadań zespołów ratownictwa medycznego, rozliczanie i kontrola wykonania tych umów. Objęto nim 108.000,8 tys. zł dotacji, a jego wynikiem było podpisanie 22 umów z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego, na 23 rejonów operacyjne. W ww. rejonach zakontraktowano usługi w ramach 84,7 zespołów ratowniczych, w tym 33 specjalistycznych, 51 podstawowych i 2 zespołów podstawowych sezonowych (jeden - działający 182 dni w okresie letnim i zimowym w Ustrzykach Dolnych, drugi - działający 69 dni w sezonie letnim na Jeziorze Solińskim). W ww. kwocie dotacji mieściły się także środki na sfinansowanie podwyżek dla pielęgniarek i położnych zatrudnionych w zespołach ratownictwa medycznego, według zadeklarowanej przez dysponentów liczby etatów.

Dotowane wydatki majątkowe przeznaczono na dofinansowanie zakupu: 9 ambulansów sanitarnych wraz z wyposażeniem (ZOZ w: Ropczycach, Łańcut, Jasło, Nisku, Brzozowie, Nowej Dębie, COM w Jarosławiu, szpitale wojewódzkie w: Przemyślu i Tarnobrzegu), 3 urzędów do kompresji, stanowiących wyposażenie ambulansów sanitarnych (ZOZ w: Stalowej Woli, Lubaczowie, Ustrzykach Dolnych), sprzętu medycznego na wyposażenie szpitalnych oddziałów ratunkowych – 2 aparaty USG, 2 defibrylatory, 1 respirator i 1 urządzenie do masażu serca (ZOZ w: Brzozowie i Leżajsku).

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 255-261, 269, 321-324)

- rozdz. **85156** – wykorzystana dotacja to 71.586 tys. zł, tj. 93% planu po zmianach. Niewykorzystane środki w kwocie 4.519,2 tys. zł objęto blokadą. Dotację przeznaczono na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne za: 115.360 osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku (71.194,8 tys. zł), 743 dzieci przebywające w placówkach pełniących funkcje resocjalizacyjne, wychowawcze lub opiekuńcze lub w domach pomocy społecznej (346,6 tys. zł), 139 uczniów niepozostających na wyłącznym utrzymaniu osoby podlegającej ubezpieczeniu lub niepodlegających ubezpieczeniu z innych tytułów (44,6 tys. zł);

- rozdz. **60003** – wykorzystana dotacja - na dopłaty do 2.083.399 szt. biletów autobusowych, z tego: 1.225.041 jednorazowych i 858.358 miesięcznych, na podstawie 120 umów podpisanych z przewoźnikami wykonującymi krajowe pasażerskie przewozy autobusowe - wyniosła 54.308,2 tys. zł, tj. 93,4% planu po zmianach. Pozostałą część

z ujętej w planie dotacji, w kwocie 3.852,1 tys. zł, objęto blokadami. Zadanie dotowane z budżetu państwa zostało zrealizowane w pełni, dotację wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 256-257, 262)

- rozdz. **60014** – wykorzystana dotacja to 20.972,5 tys. zł (99,8% planu po zmianach), w tym w § 6430 – 20.875,3 tys. zł, które przeznaczono na dofinansowanie 37 zadań, w ramach których przebudowano 77,8 km dróg wraz z chodnikami, pobocznymi i przepustami;

- rozdz. **60016** – wykorzystana dotacja to 25.000,8 tys. zł (99,5% planu po zmianach), z tego:

- § 2030 – 2.732,8 tys. zł, które przeznaczono na dofinansowanie 18 zadań realizowanych w ramach „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”, uzyskując 16,4 km wyremontowanych dróg gminnych,

- § 6330 – 22.268 tys. zł, które przeznaczono na dofinansowanie 36 zadań realizowanych w ramach ww. programu, przebudowując 82 km dróg powiatowych;

- rozdz. **60078** – środki z dotacji wykorzystano w kwocie 70.797,8 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach, z tego w:

- § 6330 – 28.736,1 tys. zł, na podstawie 177 umów z gminami zrealizowano 177 zadań, w tym przebudowy 108,4 km dróg, 1 mostu, opracowanie 9 dokumentacji projektowych i właściwe prace zabezpieczające 3 osuwisk,

- § 6430 – 17.076,5 tys. zł, na podstawie 37 umów z powiatami zrealizowano 37 zadań, w tym przebudowy 39,3 km dróg, 1 mostu, opracowanie 9 dokumentacji geologiczno-inżynierskich oraz 2 dokumentacji projektowych,

- § 2130 – 13.910,8 tys. zł, na podstawie 30 umów z powiatami zrealizowano 30 zadań, w tym wyremontowano 55.276 mb dróg, 2 mosty i 8 przepustów,

- § 2030 – 10.958,8 tys. zł, na podstawie 71 umów z gminami zrealizowano 71 zadań, w tym wyremontowano 54.546 mb dróg, 4 mosty i 5 przepustów;

- rozdz. **75411** – wykorzystana dotacja na funkcjonowanie komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej wynosiła 123.891,2 tys. zł (100% planu po zmianach), z tego na wydatki: bieżące – 122.276,6 tys. zł, inwestycyjne – 1.614,6 tys. zł. Największą część dotacji przeznaczono na wynagrodzenia, pochodne oraz świadczenia dla pracowników cywilnych i funkcjonariuszy (m.in.: na 44 zasiłki na zagospodarowanie, osiedleniowe i przeniesieniowe, 13 odpraw pośmiertnych i zasiłków pogrzebowych, 5.239 dopłat do wypoczynku funkcjonariuszy i ich rodzin, 3.492 równoważniki pieniężne za remont i 812 za brak lokalu mieszkalnego, 728 świadczeń wynikających z przepisów bhp, 175 dotacji szkolnych, 214 opłat za kursy, szkolenia i doskonalenia zawodowe dla funkcjonariuszy, 1.626 ekwiwalentów i równoważników w zamian za umundurowanie i środki higieny osobistej, 195 nagród jubileuszowych, 44 odprawy w związku ze zwolnieniem ze służby, 1.451 ekwiwalentów za niewykorzystany urlop lub czas wolny od służby, 1.458 nagród i zapomóg, 1.227 nagród za wykonywanie zadań służbowych w zastępstwie, i inne). Pozostałe środki wydatkowano na remonty strażnic i sprzętu, zakupy paliwa, wyposażenie jednostek, zakupy sprzętu pożarniczego, umundurowania i środków ochrony indywidualnej, części do samochodów, media. Środki inwestycyjne wykorzystano na budowę 4 stanowisk garażowych wraz z myjnią i warsztatem naprawczym dla komendy w Przemyślu (1.320 tys. zł), zakup samochodu specjalnego dla komendy w Mielcu (40 tys. zł), zakupy rejestratorów rozmów, klimatyzatorów, centrali telefonicznej, serwerów, pomp, poduszek pneumatycznych, zestawów ratownictwa medycznego (255 tys. zł);

- rozdz. **01008** – środki dotacji w kwocie 16.536,7 tys. zł (100% planu po zmianach) wykorzystano na zadania bieżące związane z utrzymaniem wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych (§ 2210). Efekty wykonanych zadań to utrzymanie: 1.481,3 km urządzeń wodnych (cieki uregulowane i nieuregulowane, kanały), 617,2 km wałów przeciwpowodziowych, 27 szt. zbiorników i 6 stacji pomp.

Pozostałe środki - z rozdziału **01008** (§ 6510 - 2.954 tys. zł) – wykorzystano, wraz ze środkami na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w rozdziale **01078** (w tym w: § 6510 – 4.111 tys. zł, § 6259 – 4.574 tys. zł) oraz w rozdziale **71095** (§ 6510 – 21 tys. zł). Końcowe efekty rzeczowe, uzyskane w wyniku kumulacji różnych źródeł finansowych, to m.in.: umocnienie koryta potoku Olszynka na dł. 0,576 km i zabezpieczenie 0,049 km koryta potoku Górnianka, przeciwiłtracyjne zabezpieczenie 0,277 km prawego wału rzeki Nowy

Breń, przygotowane dokumentacje i tereny pod inwestycje dla 6 zadań, opracowanie 1 studium wykonalności, 1 koncepcji możliwości zwiększenia retencji wody, 27 operatów szacunkowych wyceny nieruchomości, zapłata za część gruntów pod inwestycje i wypłata odszkodowań za korzystanie z gruntów;

- rozdz. **01095** – wykorzystana dotacja to 29.336,4 tys. zł (100% planu po zmianach), została przeznaczona na zwrot producentom rolnym części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, a jej efektem było obniżenie kosztów gospodarowania dla 60 tys. gospodarstw na łącznej powierzchni 365.277 ha średnio o 76.44 zł/ha – łącznie 27.920,7 tys. zł (§ 2010), a także na wypłaty 2.298 odszkodowań za szkody wyrządzone głównie przez dziki i sarny na łącznej powierzchni upraw wynoszącej 760 ha – łącznie 1.402,6 tys. zł (§ 2210);

(dowód: akta kontroli str. 269-321)

- rozdz. **80103** – na dotacje na działalność bieżącą oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (§ 2030) przeznaczono 20.079,7 tys. zł;

- rozdz. **80104** – na dotacje na działalność bieżącą przedszkoli przeznaczono łącznie 60.005,6 tys. zł, z tego na przedszkola: samorządowe (§ 2030) – 59.987,4 tys. zł, prowadzone przez stowarzyszenia (§ 2820) – 18,2 tys. zł.

Dotacje w ww. rozdziałach naliczane były według rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego¹⁷ z przeznaczeniem na zwiększenie dostępności do wychowania przedszkolnego, w czasie przekraczającym ustalony przez gminę czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki (nie krótszy niż 5 godzin dziennie), przy odpłatności rodziców w wysokości 1 zł za godzinę oraz zabezpieczenie opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom, które tego potrzebują. W roku szkolnym 2016/2017 z edukacji przedszkolnej, w tym finansowanej z rozdziałów 80103 i 80104, korzystało 82,4% dzieci w wieku 3-5 lat (51.546 na 62.567 ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 263-268)

Weryfikacja zgodności wykorzystania dotacji z ich przeznaczeniem nastąpiła na podstawie przedstawionych przez jednostki dotowane rozliczeń szczegółowych, do których dołączono potwierdzone za zgodność kopie faktur zakupu i przelewów potwierdzających zapłatę. W 2016 r. przeprowadzano także kontrole prawidłowości wykorzystania niektórych udzielonych dotacji, obejmujące np.: realizację porozumienia w sprawie przekazania zadań z zakresu ratownictwa medycznego, dotacje przekazane gminom uzdrowiskowym, dofinansowanie ulgowych przejazdów autobusowych, dotacje na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w infrastrukturze komunalnej j.s.t., dotacje na zadania z zakresu ratownictwa wodnego, realizację programu „Maluch 2014”, realizację zadań z zakresu wypłaty świadczeń rodzinnych, wychowawczych, z funduszu alimentacyjnego i inne. Zatwierdzenie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym nastąpiło w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Nie wystąpiły przypadki wykorzystania dotacji - udzielonych w 2016 r. - niezgodnie z przeznaczeniem, a zadania zrealizowano.

Wojewoda, przekazując informacje do j.s.t. o dotacjach, ujętych w ustawie budżetowej, nie uwzględniła całości tych kwot. W załączniku nr 11 do decyzji Nr 18 z dnia 23 marca 2016 r., ujęto plan dotacji dla j.s.t. (środki niepodzielone), w łącznej wysokości 989.855.801 zł (z tego: dla powiatów – 2.717.884 zł, dla gmin – 987.137.917 zł), które pozostawiono w dyspozycji 6 wydziałów Urzędu. Główną przyczyną niepodzielenia całości zaplanowanych dotacji dla j.s.t. była niemożność określenia „z góry” prawidłowych ich wielkości dla poszczególnych jednostek. W niektórych przypadkach niemożliwe było prawidłowe oszacowanie potrzeb, np. w przypadku świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych i składek z ubezpieczenia społecznego liczba osób uprawnionych ulega ciągłym zmianom, w przypadku dotacji na zadania realizowane w ramach Programu „Rodzina 500+”, na które zaplanowano 982.726.000 zł, nie były znane szczegółowe zasady podziału środków, weszły one w życie w terminie późniejszym. W trakcie roku budżetowego, Wojewoda dokonywała zmian w budżecie, polegających na zmniejszaniu dotacji zatrzymanych do dalszego podziału, przy jednoczesnym zwiększeniu budżetów poszczególnych j.s.t. W sytuacji, gdy budżet Wojewody był zwiększany w trybie podziału rezerw budżetu państwa - i środki te nie

¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 956 ze zm.

były przeznaczone dla wskazanych w decyzjach j.s.t. - Wojewoda dokonywała zwiększenia dotacji, przeznaczonych do dalszego podziału, w poszczególnych wydziałach Urzędu, a następnie środki te były dzielone - dla konkretnych j.s.t. – w późniejszych decyzjach.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 124-143, 325-332, 255, 269)

Wojewoda, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3, ust. 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, 15 decyzjami dokonała - w 2016 r. - blokady planowanych środków na dotacje dla j.s.t., które obejmowały łącznie 11.849,2 tys. zł, tj. 0,41% planu po zmianach, z tego: 3.337,3 tys. zł – dla gmin, 4.647,6 tys. zł – dla powiatów, 3.864,3 tys. zł – dla województwa samorządowego. Dotacje te w największej wysokości zablokowano w rozdziałach: 85156 – 4.519,6 tys. zł, 60003 – 3.852,1 tys. zł, 85214 – 1.599,1 tys. zł. Blokada dotacji dla j.s.t. w całości dotyczyły zadań bieżących.

Blokady ww. środków dokonano na wniosek jednostek realizujących poszczególne zadania (j.s.t., jednostek budżetowych lub wydziałów Urzędu, w których dyspozycji pozostawały środki). W uzasadnieniu składanych wniosków podano m.in., że blokady są wynikiem nadmiaru posiadanych środków z powodu: zmniejszającej się liczby osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku, za których składka na ubezpieczenie zdrowotne finansowana jest z budżetu państwa (85156 – 4.519,6 tys. zł); mniejszych potrzeb w zakresie dopłat dla przewoźników autobusowych (60003 – 3.852,1 tys. zł); niższych niż planowano potrzeb w zakresie zasiłków okresowych w części gwarantowanej przez budżet państwa (85214 – 1.599,1 tys. zł); niższych niż planowano potrzeb gmin na dofinansowanie wypłat zasiłków stałych (85216 – 620,3 tys. zł); niższych niż planowano potrzeb na finansowanie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (85228 – 268,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 325-328)

W 2016 r. nie wystąpiły przypadki dochodzenia, przez j.s.t., należnych dotacji w postępowaniu sądowym. Z przedsądowym wezwaniem do zapłaty należnych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych wystąpiły dwie jednostki samorządu terytorialnego: Gmina Krosno i Gmina Sieniawa. W obu przypadkach roszczenie dotyczyło zapłaty – refundacji poniesionych przez samorządy w latach 2005-2014 wydatków ze środków własnych na realizację zadań klasyfikowanych głównie do dz. 750, rozdz. 75011 – w Gminie Krosno – 11.309.917,32 zł, w Gminie Sieniawa – 315.448,35 zł, wraz z należnymi odsetkami. W roszczeniu Gminy Sieniawa zostało ujęte również niedoszacowanie w kwocie 12.773 zł dotacji na realizację zadań klasyfikowanych do dz. 751, rozdz. 75101, do rozliczania których Wojewoda nie jest właściwym organem. W dniu 28 kwietnia 2016 r. z wniosku Gminy Sieniawa z dnia 23 grudnia 2015 r. (sygn. akt. I.1.Co 2/16) oraz z wniosku Gminy Krosno z dnia 30 grudnia 2015 r. (sygn. akt. I.1.Co 3/16), przed Sądem Rejonowym w Rzeszowie odbyły się posiedzenia, na których Wojewoda nie przystąpił do proponowanych przez gminy ugód z uwagi na brak podstaw do uznania przedmiotowych roszczeń. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli do Wojewody nie wpłynęły pozwy sądowe w ww. sprawach.

Po obowiązujących terminach dokonano zwrotu dotacji niewykorzystanych lub uznanych za pobrane w nadmiernej wysokości na łączną kwotę 87.423,25 zł, z tego: 2 powiaty – 599,07 zł, 46 gmin – 86.171,86 zł, 4 jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych – 652,32 zł. Wszystkie zwroty zostały dokonane dobrowolnie, wraz z należnymi odsetkami, na podstawie weryfikacji przedłożonych rozliczeń dotacji, w związku z czym nie wystąpiła konieczność wydawania decyzji przypisujących kwoty dotacji do zwrotu.

Ostatnie zmiany planu dotacji na zadania zlecone i zadania własne j.s.t. nastąpiły odpowiednio w dniach: 15 i 29 listopada 2016 r. Dokonywane - po tych terminach - zmiany kwot dotacji dla j.s.t., dotyczyły finansowania zobowiązań Skarbu Państwa, zgodnie z art. 170 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Podstawą do ustalenia liczby i rozmieszczenia zespołów ratownictwa medycznego na terenie województwa był „Wojewódzki plan działania systemu ratownictwa medycznego”. Na finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego przekazano 108.000,7 tys. zł, a wykorzystano 107.964,2 tys. zł (99,97 % planu). Niewykorzystanej części dotacji nie przeznaczano na inne cele. Zadanie dotowane z budżetu państwa zostało zrealizowane w pełni, dotację wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 325-334, 857)

Dane zawarte w sprawozdaniach¹⁸ z realizacji zadań przewidzianych w art. 31 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, przekazywane przez organy właściwe dłużników i wierzycieli były weryfikowane przez Wojewodę pod względem rachunkowym oraz analizowane metodą porównawczą z danymi przedstawionymi w poprzednich okresach sprawozdawczych. Służby Wojewody wykorzystywały je do monitorowania realizacji zadania, w tym stopnia wykorzystania środków z dotacji, zabezpieczenia bieżących potrzeb oraz wspomagająco w procesie planowania dotacji na to zadanie. Dane te umożliwiały dokonywanie analiz występujących tendencji w zakresie liczby i przeciętnej wysokości świadczeń, liczby rodzin i liczby świadczeń dla tych rodzin.

Działania podejmowane przez Wojewodę w ramach koordynowania realizacji Programu „Rodzina 500+” obejmowały: organizację spotkań, konferencji i narad o charakterze informacyjno-szkoleniowym, rozpatrywanie skarg i wniosków, udzielanie pisemnych i ustnych informacji, wyjaśnień i interpretacji, sporządzanie analiz w oparciu o stały monitoring przesyłanych przez gminy raportów o stanie przygotowania do wdrożenia Programu, wprowadzenie z dniem wejścia w życie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci obowiązku codziennego raportowania liczby oraz formy (elektroniczna, papierowa) wpływających do poszczególnych gmin wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, uruchomienie nieodpłatnego numeru infolinii, utworzenie na stronie internetowej Urzędu zakładki pn. „Rodzina 500+” zawierającej praktyczne informacje niezbędne do ubiegania się o świadczenie wychowawcze, prowadzenie kampanii informacyjnej pod hasłem „Bus 500+”, weryfikacja danych o przewidywanej przez gminy docelowej liczbie dzieci uprawnionych w 2016 r. do pobierania świadczenia wychowawczego, rejestrowanie nowych użytkowników zajmujących się realizacją ustawy w Centralnej Aplikacji Statystycznej, koordynowanie sprawozdań dotyczących realizatorów Programu „Rodzina 500+” oraz nazw i numerów rachunków bankowych, na które przekazywano dotacje, przeprowadzanie kontroli doraźnych, powołanie zespołu kontrolno-analitycznego, monitorowanie potrzeb i wydatków j.s.t. w celu prawidłowej i terminowej realizacji wypłat, koordynowanie sprawozdawczości poprzez weryfikację sprawozdań jednostkowych, wykonywanie wojewódzkich sprawozdań zbiorczych, udzielanie informacji o stanie realizacji ww. Programu.

Analiza kwartalnych sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań z zakresu świadczenia wychowawczego¹⁹ nie należała do obowiązków Wojewody. Ze względu na wysokość środków przeznaczonych na wypłatę świadczenia wychowawczego oraz jego priorytetowy charakter, służby Wojewody poddawały jednak systematycznej analizie przekazywane przez gminy sprawozdania. Szczególnie monitorowano liczby: przyjętych wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, wydanych decyzji administracyjnych w tej sprawie, należnych i wypłaconych świadczeń. Powyższa analiza dokonywana była metodą porównawczą w przekroju terytorialnym i czasowym. Analizie poddawano również inne wielkości charakteryzujące ww. zadanie - np. liczba rodzin uprawnionych, liczba i przyczyny świadczeń niepieniężnych. Wyniki analiz służyły wyłącznie dla celów informacyjnych, obrazujących zakres i skalę udzielonego wsparcia w województwie i dostarczały informacji statystycznych (o przeciętnej liczbie dzieci uprawnionych i wysokości świadczeń, przyroście/spadku wartości w porównaniu do poprzedniego okresu sprawozdawczego, tendencji i porównania wybranych parametrów realizacji zadania w skali całego województwa). Informacje zawarte w sprawozdaniach gmin wykorzystywano do monitorowania realizacji zadania, w tym stopnia wykorzystania dotacji oraz zabezpieczenia bieżących potrzeb. Dane statystyczne pochodzące z analizy sprawozdań stanowiły ponadto źródło informacji przekazywanych do mediów, parlamentarzystów, podczas organizowanych konferencji prasowych, narad oraz podsumowań realizacji Programu „Rodzina 500+”.

(dowód: akta kontroli str. 335-344)

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 2324).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. z 2016 r. poz. 212)

2.1.4.2. Wydatki bieżące jednostek budżetowych – wynagrodzenia

W 2016 r., zadania Wojewody realizowało 57 jednostek budżetowych, w tym: 16 jednostek, których kierownicy są dysponentami bezpośrednio podległymi Wojewodzie – 2 dysponentów II stopnia, 14 dysponentów III stopnia. Pozostałe 41 jednostek, których kierownicy są dysponentami III stopnia (21 powiatowych inspektoratów weterynarii, 20 powiatowych stacji sanitarno–epidemiologicznych), podlegało dysponentom II stopnia. Zaplanowane, na 2016 r., wydatki bieżące jednostek budżetowych wynosiły 207.944 tys. zł, w tym na realizację programów finansowanych z udziałem środków UE – 610 tys. zł. Po zmianach, plan ten wzrósł do 222.658 tys. zł (tj. o 6,3%), a w przypadkach wydatków na programy finansowane z udziałem środków UE – nie uległ zmianie.

Wykonane w 2016 r., wydatki bieżące jednostek budżetowych ogółem wyniosły 220.408 tys. zł i były wyższe niż w *ustawie budżetowej* o 12.464 tys. zł.

Wynagrodzenia ogółem w części 85/18, w 2016 r., wyniosły 133.875 tys. zł i były wyższe o 9.099 tys. zł, tj. o 7,3% od wynagrodzeń w 2015 r. Wyplacone wynagrodzenia nie przekroczyły kwoty ujętej w planie finansowym (po zmianach – 134.233,5 tys. zł) na 2016 r.. Na wykazany wzrost o 9.099 tys. zł złożyły się środki z rezerw celowych dla:

- osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – o 122,6 tys. zł. – na skutek dodatkowych środków uzyskanych z poz. 9 rezerw celowych, przeznaczonych na sfinansowanie dodatków stażowych dla zatrudnionych i wynagrodzeń osób planowanych do zatrudnienia, jako operatorzy numerów alarmowych oraz pracowników administracyjno-technicznych CPR,

- członków korpusu służby cywilnej – o 227,4 tys. zł – na skutek uzyskania dodatkowych środków z poz. 9, 20, 40, 53 i 73 rezerw celowych, na sfinansowanie: wynagrodzeń pracowników realizujących nowe zadania wynikające z wejścia w życie ustawy o *zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne* (36 tys. zł) i ustawy o *zdrowiu publicznym* (13,8 tys. zł), kontrolę zadań z ustawy o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (162,2 tys. zł), dodatku służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla 1 urzędnika służby cywilnej mianowanego z dniem 1 grudnia 2015 r. (10,6 tys. zł), dodatków stażowych dla 7 operatorów numerów alarmowych, 2 pracowników obsługi technicznej SPR, 1 pracownika administracyjnego i 1 pracownika obsługi technicznej SWD PRM (4,7 tys. zł);

- oraz podwyżki wynagrodzeń związane z tzw. „odmrożeniem płac”. MF, pismem FS8.450.5.18.2015 z dnia 26 lipca 2015 r. poinformował Wojewodę o wstępnej kwocie wydatków (bieżących i majątkowych), zgodnie z § 3 rozporządzenia MF z dnia 2 lipca 2015 r. w *sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2016 r.*²⁰ We wstępnej kwocie ww. wydatków ujęto dodatkowe środki na wynagrodzenia oraz związane z wynagrodzeniami w wysokości 20.386 tys. zł, w ramach których uwzględniono m.in.: dodatkowe środki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Państwowej Straży Pożarnej, środki na wzrost o 6% w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2015 części wynagrodzeniowej dotacji przekazywanych z budżetu, środki na wynagrodzenia dla pracowników zespolonej administracji rządowej, dodatkowe środki na wynagrodzenia dla pracowników Urzędu (dla których łączna kwota funduszu wynagrodzeń nie może być wyższa niż 6% planu wynagrodzeń na 2015 rok.).

Następnie, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) oraz Minister Edukacji Narodowej, poinformowali Wojewodę o wstępnych kwotach dodatkowych środków na wynagrodzenia i wydatki z nimi związane na 2016 r., odpowiednio dla:

- osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń realizujących zadania oświaty i wychowania – w kwocie 402 tys. zł,

- pracowników zajmujących się obsługą przejść granicznych – w kwocie 437 tys. zł.

Łączna kwota dodatkowych środków na wynagrodzenia wynikająca z ww. trzech pism wyniosła 21.225 tys. zł. Z podziału tej kwoty (wraz z pochodnymi), zatwierdzonego przez Wojewodę w dniu 17 września 2015 r., wynika, że przyznane środki rozdysponowano: dla państwowych jednostek budżetowych – łącznie 11.491 tys. zł (w tym wynagrodzenia osobowe/uposażenia – 9.718 tys. zł), na część wynagrodzeniową dotacji – łącznie 9.734 tys. zł (w tym wynagrodzenia osobowe/uposażenia – 8.390 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 349-376)

²⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 955

Przeciętne zatrudnienie ogółem w części 85/18, w 2016 r., wyniosło 2.874 osoby i było niższe o 5 osób, tj. o 0,2% od takiego zatrudnienia w 2015 r. Obejmowało ono: 1.408 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (o 11 osób więcej w stosunku do 2015 r.), 2 osoby zajmujące stanowiska kierownicze (bez zmian w porównaniu do 2015 r.), 1.406 członków korpusu służby cywilnej (o 17 osób, tj. o 1,2% mniej niż w 2015 r.) oraz 58 żołnierzy i funkcjonariuszy (o 1 osobę, tj. o 1,8% więcej w porównaniu do 2015 r.). Zmniejszenie zatrudnienia nie wynikało z działań, podejmowanych przez dysponenta części oraz dysponentów niższego stopnia, w kierunku racjonalizacji zatrudnienia lub przekazania realizacji zadań osobom zatrudnionym na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Jego główną przyczyną, w tym w dz.: 010, 750 i 900, były rozwiązania stosunków pracy z pracownikami, na ich wnioski, w celu skorzystania z uprawnień emerytalnych. Ponadto, wynikało z większej liczby pracowników, których nie wlicza się do stanu zatrudnienia wykazywanego w sprawozdaniu Rb-70 (zasiłki, urlopy macierzyńskie/rodzicielskie i wychowawcze).

(dowód: akta kontroli str. 345-356)

2.1.4.3. Wydatki majątkowe – prawidłowość realizacji

Ujęte w *ustawie budżetowej* wydatki majątkowe wynosiły 11.859 tys. zł. Plan tych wydatków w 2016 r., wskutek 50 decyzji MF, zwiększono o 138.247 tys. zł. Ponadto, 76 decyzjami Wojewody, zmniejszono ten plan o 854,3 tys. zł, z równoczesnym zwiększeniem o 5.958,6 tys. zł. Po uwzględnieniu ww. zmian, plan na 2016 r. wynosił 155.210,2 tys. zł. Wykonane wydatki majątkowe wyniosły 150.162,9 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach.

W 2016 r. Wojewoda podjęła 3 decyzje, na podstawie których nastąpiło jednorazowe zwiększenie, o kwotę powyżej 100 tys. zł, wydatków majątkowych, dotyczące:

- dz. 851 – *Ochrona zdrowia*, rozdz. 85132 – *Inspekcja sanitarna*, § 6060 - *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*, w którym plan wydatków zwiększono o 250.000 zł, pochodzące ze środków rezerwy Wojewody,
- dz. 750 – *Administracja publiczna*, rozdział 75011 – *Urzędy wojewódzkie*, § 6050 - *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*, w którym plan wydatków zwiększono o 199.700 zł, pochodzących ze środków rezerwy Wojewody,
- dz. 851 – *Ochrona zdrowia*, rozdz. 85141 – *Ratownictwo medyczne*, § 6410 - *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*, w którym plan wydatków zwiększono – o 1.800.000 zł oraz w § 6510 - *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez samorząd województwa*, w którym plan wydatków zwiększono – o 600.000 zł. Środki te pochodziły ze zmniejszenia planu wydatków w dz. 851, rozdz. 85156 - *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*, § 2110 - *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*. Ww. zmiany odbyły się za zgodą MF z dnia 3 listopada 2016 r., wyrażoną w piśmie: FS1.412.19.2016. Całość środków (2.400.000 zł) przeniesionych za zgodą Ministra Finansów na podstawie art. 171 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych* (jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł) została wykorzystana, co przedstawiono w punkcie 2.1.4.1.

(akta kontroli str. 44-57, 377-384)

Nie stwierdzono przypadków wykonania wydatków w dziale klasyfikacji budżetowej na poziomie niższym niż 80% planu po zmianach. Niewykonane wydatki majątkowe zaplanowane w części 85/18 w 2016 r. wyniosły 5.047,3 tys. zł, z czego 72% stanowiło niewykonanie w rozdziale 60031 – *Przejścia graniczne*. Złożyły się na to niewydatkowane kwoty:

w § 6050 z tytułu:

- różnic pomiędzy kwotami planowanymi na realizację przedsięwzięć a kwotami ustalonymi w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych – 79,1 tys. zł,
- odstąpienia od realizacji zamówienia „*Przebudowa budek kontrolerskich Służby Celnej i Straży Granicznej na kierunku wjazdowym pod kątem wdrożenia technologii odpraw One*

Stop” ze względu na większą szacunkową wartość zamówienia od kwoty, którą dysponował zamawiający – 236,3 tys. zł,

- unieważnienia postępowania na zadanie „Dostosowanie infrastruktury do odpraw osobowych – roboty budowlane w drogowym przejściu granicznym w Korczowej” ze względu na brak ofert wykonawców – 2.034,8 tys. zł,

- unieważnienia postępowania w sprawie zakupu wyposażenia warsztatowego oraz 3 podnośników nożycowych do obsługi samochodów osobowych i busów (stanowiącego część pierwszego wyposażenia obiektów odpraw przy autostradzie A 4) ze względu na większą szacunkową wartość zamówienia od kwoty, którą dysponował zamawiający – 97,9 tys. zł,

w § 6060 z tytułu:

- różnic pomiędzy kwotami planowanymi na realizację przedsięwzięć a kwotami ustalonymi w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych – 105,6 tys. zł,

- różnic pomiędzy oszacowaną przez stronę amerykańską wysokością środków dotyczącą opłat z tytułu podatku VAT i ceł za montaż urządzeń do wykrywania promieniowania na przejściach drogowych w: Medyce, Budomierzu i Krościenku, a faktycznie poniesionymi przez stronę amerykańską wydatkami na realizację tych zadań – 1.040,5 tys. zł.

Zakup, montaż i testowanie ww. urządzeń finansowała Narodowa Administracja Bezpieczeństwa Nuklearnego przy Departamencie Energii Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, w ramach Programu Druga Linia Obrony (SLD), wykonawcą była firma WGI GLOBAL INC. RENO Sucursala Ilfov, będąca rumuńskim oddziałem firmy WGI GLOBAL INC;

- rezygnacji z realizacji zamówień dotyczących zakupu serwerów dla przejść drogowych w Krościenku i Medyce ze względu na brak zainteresowania ze strony dostawców (zapytania skierowano do 3 wykonawców) – 41 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 73-76, 385-401)

Analiza przyczyn niewykonania wydatku w wysokości 2.034,8 tys. zł wykazała, że:

- zgodnie z wnioskiem o wpisanie zadań do planu rocznego na 2016 r. z dnia 23 grudnia 2015 r., skierowanym przez dyrektora Wydziału Infrastruktury Urzędu do dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w przypadku zadania „Dostosowanie infrastruktury do odpraw osobowych” na przejściu drogowym w Korczowej, planowana szacowana wartość inwestycji wynosiła 764 tys. zł, bez podziału na dokumentację i roboty budowlane;

- w dniach 15 marca i 6 kwietnia 2016 r. autorzy skorygowali wniosek – w pierwszym terminie podali planowane wydatki związane z opracowaniem dokumentacji projektowej w kwocie 150 tys. zł, w drugim terminie – określili wartość robót budowlanych do kwoty 2.034.800 zł. Po ww. zmianach, wskazany czas realizacji dokumentacji projektowej, obejmujący przeprowadzenie procedury o udzielenie zamówienia i wykonanie prac, wynosił – według harmonogramu – 11 tygodni, zaś czas realizacji robót budowlanych, obejmujący przeprowadzenie procedury o udzielenie zamówienia, realizację i odbiór zadania, wynosił 24 tygodnie. Powyższe wartości znalazły odzwierciedlenie w uchwale nr 3/2016 Zespołu do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie zmiany planu rocznego 2016, razem z innymi 9 zadaniami, które miały być realizowane w 2016 r. przez Wojewodę;

- w dniu 3 czerwca 2016 r. MF podjął decyzję o zwiększeniu planu wydatków w części 85/18 o kwotę 7.483.674 zł, pochodzącą z poz. 22 rezerw celowych, z przeznaczeniem na realizację zadań inwestycyjnych w drogowych przejściach granicznych w Malhovicach, Krościenku, Korczowej, Budomierzu i Medyce. Decyzja MF została podjęta zgodnie z wnioskami MSWiA z dnia 6 maja 2016 r. oraz Wojewody z dnia 12 maja 2016 r. Przyznane środki były przeznaczone, m.in., na sfinansowanie wykonania dokumentacji projektowej (150 tys. zł) i właściwych robót budowlanych w ramach zadania „Dostosowanie infrastruktury do odpraw osobowych” na przejściu drogowym w Korczowej (2.034,8 tys. zł.).

- w dniu 24 czerwca 2016 r. dyrektor Wydziału Infrastruktury wystąpiła do Wojewody z wnioskiem o dokonanie zamówienia, którego przedmiotem było opracowanie 3-częściowej dokumentacji projektowej dla ww. zadania inwestycyjnego. W tym samym dniu ogłoszono powyższe zamówienie, z terminem składania ofert do dnia 4 lipca 2016 r., zaś jako kryteria przyjęto cenę (waga 80%) oraz termin realizacji (waga 20%).

- w dniu 11 lipca 2016 r. została zawarta umowa z wykonawcą dokumentacji, w której końcowy termin na jej wykonanie określono na 9 tygodni od dnia podpisania umowy a w dniu 17 października odebrano protokolem wykonaną dokumentację;
- w dniu 20 października 2016 r., do Starosty Jarosławskiego, skierowano wnioski o wydanie pozwolenia na budowę, a decyzje zatwierdzające projekty budowlane i udzielające pozwoleń na budowę zostały wydane w dniu 9 listopada 2016 r.;
- przed terminem uprawomocnienia się pozwolenia na budowę (24 listopada 2016 r.), tj. w dniu 3 listopada 2016 r. Wydział Infrastruktury wystąpił do Wojewody z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego obejmującego dwie części robót budowlanych na zadaniu „Dostosowanie infrastruktury do odpraw osobowych” na przejściu drogowym w Korczowej. Termin realizacji robót, o szacunkowej wartości 2.011 tys. zł, wyznaczono na dzień 23 grudnia 2016 r. Kryteriami oceny ofert były: cena (60%), termin realizacji (20%), gwarancja (20%);
- w dniu 16 listopada 2016 r. ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych, w którym termin składania ofert wyznaczono na dzień 1 grudnia 2016 r., zaś termin realizacji zadania – na dzień 23 grudnia 2016 r., a zastosowane kryteria oceny ofert to: cena (60%), termin realizacji (4%), gwarancja (36%);
- w wyznaczonym terminie nie została złożona żadna oferta, co w konsekwencji skutkowało unieważnieniem postępowania.

W związku z brakiem możliwości wykorzystania środków zaplanowanych na powyższe zadanie, w dniu 8 grudnia 2016 r. Wojewoda dokonała blokady planu wydatków w tym zakresie, w kwocie 2.034,8 tys. zł, odpowiadającej 100% kwoty na to zadanie, objętej wnioskiem o przyznanie środków z rezerw celowych budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 402-547)

W ocenie NIK, realizacja ww. zadania w roku 2016, w tym szczególnie w określonym w ogłoszeniu terminie – znacznie odbiegającym od przyjętego przez wnioskodawców – była niemożliwa, a wiedzę o tym można było pozyskać już na etapie składania wniosku o środki na realizację.

Efekty rzeczowe dotowanych wydatków majątkowych opisano w punkcie 2.1.4.1. niniejszego wystąpienia, a spośród pozostałych wydatków majątkowych, najwyższe dotyczyły rozdziału 60031 – ogółem 4.064,9 tys. zł, w którym uzyskano:

- w § 6050 – program funkcjonalno-użytkowy dla zadania „Budowa przejścia granicznego w Malhovicach”, dokumentacja projektowa dla zadania „Dostosowanie infrastruktury do odpraw osobowych – roboty budowlane w drogowym przejściu granicznym w Korczowej”, zakupy sprzętu i wyposażenia w ramach zadania „Pierwsze wyposażenie obiektów przejścia granicznego usytuowanych na platformach odpraw przy autostradzie A4” (m.in.: 10 zestawów komputerowych, 3 drukarki, 23 listwy zasilające, kable krosowe, moduły sieciowe, telefony, klimatyzator, defibrylator, pojazd elektryczny Melex N.car, meble biurowe, urządzenie do prześwietlania bagażu, przenośne sygnalizatory promieniowania, wideoendoskop, zestawy luster inspekcyjnych, detektor metalu, detektor przemytu, czytniki linii papilarnych),
- w § 6060 – zakupy sprzętu i wyposażenia dla przejść drogowych, w tym m.in.: wideoendoskopy, sprzęt cyfrowy dla modernizacji telewizji CCTV, urządzenie do szczegółowej kontroli i weryfikacji dokumentów podróży, detektor przemytu, szafy depozytowe do przechowywania broni krótkiej, urządzenie do sprawdzania autentyczności numerów seryjnych pojazdów, ciągnik komunalny z osprzętem, samochód dostawczy oraz zapłacono podatek VAT od faktur zakupu i montażu przez stronę amerykańską urządzeń wykrywających promieniowanie w przejściach granicznych w Krościenku (1 bramka), Medyce (8 bramek) i Budomierzu (3 bramki).

(dowód: akta kontroli str. 76-77)

2.1.4.4. Odsetki od nieterminowych płatności

W 2016 r., w części 85/18, wypłacono łącznie 364.099,67 zł odsetek od nieterminowych płatności – na podstawie wyroków sądów z obszaru Apelacji Rzeszowskiej.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 548-549)

2.1.5. Zobowiązania.

Kwota zobowiązań w sprawozdaniu łącznym Rb-28 za 2016 r. – 12.367,2 tys. zł – obejmowała w całości zobowiązanie niewymagalne, w tym z tytułu:

- dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§: 4040, 4048, 4049, 4070) – 9.284,7 tys. zł (tj. 75,1% ogółem),
- pochodnych od wynagrodzeń (§: 4110, 4118, 4119, 4120, 4128, 4129, 4140) – 1.704 tys. zł (13,8% ogółem),
- zakupów energii (§ 4260) – 548,8 tys. zł (4,4%),
- zakupów usług pozostałych (§ 4300) – 217 tys. zł (1,8% ogółem).

Nie występowały przypadki niewykazywania zobowiązań wymagalnych w ciągu roku i jednoczesnego wykazania na koniec roku wydatków lub zobowiązań z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 44-57)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1/ występowanie o dodatkowe środki z pozycji 12 rezerw celowych, przeznaczonej na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt oraz inne zadania inspekcji weterynaryjnej, pomimo niewykorzystania pozyskanych wcześniej na ten cel środków. Skutkiem tego, niewykonane planowane wydatki w rozdziale 01022 wyniosły 1.522.305,49 zł, w tym objęte blokadą – 857.271 zł. Byłyby one jeszcze większe gdyby nie fakt, że w dniach 7, 12, 21 i 23 grudnia 2016 r., zmniejszono plan wydatków w rozdziale 01022, łącznie o 321.673 zł środków nie pochodzących z rezerw celowych, przeznaczonych na te same cele, przenosząc je do rozdziałów: 01023, 01034 i 01095.

Podobne zjawiska stwierdzono w kontrolach wykonania budżetu państwa w części 85/18 w latach poprzednich, zaś ich skalę przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Rok	Wysokość środków (w tys. zł)			Nadmiar (suma): 3 + 4 (w tys. zł)	Relacja 5 : 2 (w %)
	Zapotrzebowanych z rezerw celowych w ramach ostatniej transzy	Przeniesionych z rozd. 01022 do innych rozdziałów w grudniu każdego roku	Niewykorzystanych, pochodzących z rezerw celowych		
1	2	3	4	5	6
2010	943,1	586,5	1.798,3	2.384,8	252,9
2011	59,0	743,7	503,0	1.246,7	2.113,1
2012	501,5	445,2	718,6	1.163,8	232,1
2013	686,7	321,7	1.002,5	1.324,2	192,8
2015	1.292,8	302,1	1.085,2	1.387,3	107,3
2016	2.053,9	321,7	1.522,3	1.844,0	89,8

Z powyższych danych wynika, m.in., że prawie w każdym roku (poza 2015 r. i 2016 r.), ostatnia transza – w całości – nie była wykorzystywana zgodnie z celem, na który była przeznaczona.

W uzasadnieniach wniosków o przeniesienia (kol. 3 ww. zestawienia), w każdym roku podawano, że zmniejszenie środków dotyczy wydatków ujętych w ustawie budżetowej i nie wpłynie na pogorszenie lub zaniedbanie realizacji zadań w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, jak też nie spowoduje zobowiązań wobec podmiotów i lekarzy, z którymi zawarto umowy. Podawano, m.in. konieczność zapewnienia środków na pokrycie kosztów bieżących funkcjonowania inspektoratów weterynarii, np. zakupy paliwa, materiałów i wyposażenia, odzieży ochronnej, energii, oraz uzupełnienia wydatków na: ubezpieczenia społeczne i samochodów, dokończenie remontów, odpis na ZFŚS, itp.

Z wyjaśnienia Pana Mirosława Welza, Podkarpackiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, wynika m.in., że wydatkowanie środków w wysokościach niższych od przyznanych w ramach trzech transz, wynikało w szczególności z konieczności posiadania zabezpieczenia finansowego na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych epizootii. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii występował o uruchomienie III transzy środków

z rezerw celowych mając na uwadze ww. zabezpieczenie, co było zgodne z wytycznymi MR określonymi w piśmie: Nr ŻWeow/PM/8721/13/16/(803) z dnia 8 marca 2016 r. Ponadto, Główny Lekarz Weterynarii, w piśmie: Nr GIWz-401/125/2016 z dnia 9 czerwca 2016 r., wskazując na zasadność planowania środków na nieprzewidziane epizooty w województwie podkarpackim, ze względu na jego położenie geograficzne, stwierdził, że środki, o których mowa mogą zostać niewykorzystane, jeżeli planowane zagrożenia (ogniska lub przypadki chorób) faktycznie nie wystąpią. Niewykorzystane środki dotyczyły głównie wypłaty ewentualnych odszkodowań na wypadek wystąpienia chorób – według wyjaśnienia – uruchomiona w III transzy kwota 800 tys. zł na odszkodowania była niższa od łącznych szacowanych kosztów zwalczania ASF w przypadku jednej dużej tuczarni (250 tys. zł) i grypy ptaków na jednej dużej fermie (565 tys. zł).

W ocenie NIK, do powstania ww. nieprawidłowości przyczyniły się także obowiązujące zasady występowania o środki z rezerw celowych, ustalone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Niezależnie od tego, brak było skutecznych działań Wojewody w celu ograniczenia wielkości niewykorzystywanych środków z rezerw celowych z budżetu państwa, szczególnie w zakresie właściwego określania potrzeb na etapie występowania o kolejne transze tych środków. Opisane działania Wojewody nie były wyrazem dobrego gospodarowania – stosownie do przepisu art. 44 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych*, wydatkowanie środków budżetowych powinno być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków, służących osiągnięciu założonych celów.

(dowód: akta kontroli str. 61-65)

2/ niecelowe występowanie o środki z rezerw celowych budżetu państwa w kwocie 2.034,8 tys. zł, przeznaczone na roboty budowlane na zadaniu „Dostosowanie infrastruktury do odpraw osobowych” na przejściu drogowym w Korczowej.

Zakres rzeczowy tych robót obejmował:

- część 1 – wykonanie: barier energochłonnych, ogrodzenia, bram, furtek, bramownic, wyrównania terenu i formowania skarp, instalacji elektrycznej do bramownic, bram i furtek, kanalizacji teletechnicznej i elementów montażowych, sieci infrastrukturalnych, systemu kontroli dostępu, systemu telewizji CCTV, systemu SSWiN oraz instalacji telebimów,
- część 2 – wykonanie wiaty TAX FREE, uzupełnienie drogi serwisowej DD59, utwardzenie powierzchni pomiędzy pasami A-4 pod bramą B2, wykonanie ogrodzenia, instalacji sanitarnych w rejonie TAX FREE oraz instalacji elektrycznych i teletechnicznych w rejonie TAX FREE.

Wykonanie robót wymagało wcześniejszego opracowania dokumentacji projektowej i uzyskania pozwolenia na budowę. Zlecenie wykonania niezbędnej dokumentacji projektowej, jak i przeprowadzenie właściwych robót budowlanych, wiązało się z obowiązkiem przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne. Zgodnie z opracowanymi przez Wydział Infrastruktury harmonogramami, minimalny czas realizacji ww. prac określony został na 35 tygodni (11 tygodni – dokumentacja i 24 tygodnie – roboty budowlane). Do tego czasu należało jeszcze uwzględnić okres niezbędny na uzyskanie prawomocnych pozwoleń na budowę - minimum ok. 4 – 5 tygodni. W związku z powyższym, wykorzystanie środków finansowych na roboty budowlane na tym zadaniu przed końcem 2016 r., już na dzień składania wniosku o przyznanie środków z rezerw celowych, było nierealne. Ogłoszone w dniu 16 listopada 2016 r. zamówienie publiczne, dotyczące ww. robót budowlanych, z terminem składania ofert do dnia 1 grudnia 2016 r., zostało unieważnione ze względu na brak ofert. Brak zainteresowania ze strony wykonawców był wynikiem bardzo krótkiego terminu na wykonanie robót (22 dni od dnia złożenia oferty), niemożliwego do właściwego zrealizowania przy tak szerokim ich zakresie rzeczowym.

Po unieważnieniu postępowania o zamówienie, ujęte w planie wydatków środki przeznaczone na ww. zadanie zablokowano. W konsekwencji, pozyskane z rezerw celowych środki (2.034,8 tys. zł) w całości pozostały niewykorzystane.

Z wyjaśnienia Pani Ewy Leniart Wojewody wynika, m.in., że uruchomienie odpraw osobowych w ciągu autostrady A4 jest zadaniem priorytetowym, poruszającym każdorazowo na posiedzeniach Komisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury Polsko-Ukraińskiej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej. W świetle ustaleń ze stroną ukraińską opracowano wniosek o wpisanie zadania inwestycyjnego do planu rocznego na 2016 r.

i zabezpieczenie środków z rezerwy celowej na ten cel. Proces zabezpieczania środków na przejścia graniczne odbywa się dwuetapowo – do 31 maja (ustawa budżetowa) oraz do 31 grudnia (rezerwa celowa). Procedura planowania środków oraz zakwalifikowanie inwestycji w ciągu roku, jako priorytetowej, spowodowała konieczność wystąpienia do MSWiA z wnioskiem o środki na zadanie. Różnice między planem a wydatkowaniem środków na inwestycje w przejściach granicznych są wynikiem współpracy przy ich realizacji, zależnej w dużej mierze od strony ukraińskiej.

(dowód: akta kontroli str. 1283-1308)

2.2. Badanie próby wydatków

2.2.1. Dobór próby wydatków

Szczegółowym badaniem u dysponenta części 85/18 objęte zostały wydatki na dotacje, zrealizowane w ramach niżej wymienionych, wybranych podzadań budżetu zadaniowego:

1/ Zadanie 13.4. - *Wspieranie rodziny*: podzadanie 13.4.1. - *Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi*, podzadanie 13.4.2. - *Wsparcie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz piecza zastępcza nad dzieckiem*;

2/ Zadanie 16.1. - *Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela*: podzadanie 16.1.1. - *Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości*, podzadanie 16.1.2. - *Prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej*, podzadanie 16.1.3. - *Prowadzenie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego i repatriacji*, podzadanie 16.1.4. - *System administracji publicznej i współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego*,

3/ Zadanie 19.5. - *Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu*: podzadanie 19.5.1. - *Wspieranie transportu przyjaznego środowisku*,

4/ Zadanie 20.2. - *Ratownictwo medyczne*: podzadanie 20.2.1. - *Ratownictwo medyczne*.

Dotacje, objęte szczegółowym badaniem, przeznaczone zostały na realizację ww. podzadań, które należały do zadań z zakresu administracji rządowej i których finansowanie obejmowało 100% kosztów wykonania. Podzadania te dotyczyły zadań wynikających z przepisów:

- ustawy z dnia: 11 lutego 2016 r. *o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*²¹, 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, 28 listopada 2003 r. *o świadczeniach rodzinnych*²², 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*²³ (podzadania 13.4.1. oraz 13.4.2.);

- ustawy z dnia: 28 listopada 2014 r. *Prawo o aktach stanu cywilnego*²⁴, 6 sierpnia 2010 r. *o dowodach osobistych*²⁵, 4 września 2010 r. *o ewidencji ludności*²⁶, 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych*²⁷, 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*²⁸, 9 listopada 2000 r. *o repatriacji*²⁹, 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*³⁰ (podzadania 16.1.1., 16.1.2., 16.1.3. oraz 16.1.4.);

- ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. *o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*³¹ (podzadanie 19.5.1.);

- ustawy z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*³² (podzadanie 20.2.1.).

W terminie, wynikającym z art. 143 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy *o finansach publicznych*, Wojewoda przekazała j.s.t. informacje o kwotach: dotacji na zadania z zakresu administracji

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 195 ze zm.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 2064

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 391 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 722 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 758

²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1990 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1392 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 185 poz. 1092

³¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1138 ze zm.

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 1868 ze zm.

rządowej, zadania inspekcji i straży, dotacji na realizację zadań własnych, dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, a zarządowi województwa informacje o kwotach środków na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, dla których zarząd województwa był instytucją zarządzającą lub pośredniczącą, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej. W terminie, określonym w art. 148 pkt 1 i 2 ustawy o *finansach publicznych*, przekazane zostały j.s.t. wymagane informacje o dotacjach i środkach na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich – wynikające z ustawy budżetowej.

Środki dotacji przekazane były w terminach umożliwiających ich wykorzystanie, w wysokości wystarczającej na realizację zadań, za wyjątkiem dotacji na realizację spraw obywatelskich, co potwierdziły szczegółowe rozliczenia zrealizowanych zadań i dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 329-332, 828-839)

Wystąpiły przypadki przeznaczania środków, otrzymanych z dotacji na 2016 r. na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich, na pokrycie niedoborów powstałych w 2015 r.

Z wyjaśnienia dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że podział i sposób rozliczania ww. dotacji na 2015 r. i 2016 r. został ustalony przez MF (pismami z dnia 13 października 2014 r. oraz z dnia 26 lipca 2015 r.), o czym poinformowano samorządy (pismami z dnia 24 października 2014 r. oraz z dnia 23 października 2015 r.). Procedurę rozliczania wykorzystania środków dotacji oparto na: miesięcznych sprawozdaniach o ilości zrealizowanych spraw, algorytmie wyliczenia kwoty dotacji za zrealizowane sprawy i sprawozdaniach budżetowych Rb-50 za IV kwartał. Wyliczenie maksymalnej kwoty dotacji, jaka mogła być wykorzystana przez samorząd oparto na ww. informacjach, przy czym należna gminie dotacja nie mogła być wyższa od rzeczywistej kwoty poniesionych wydatków przedstawionych w sprawozdaniach Rb-50. Po weryfikacji stwierdzono, że w przypadku 6 samorządów wystąpiło niedoszacowanie dotacji w stosunku do poniesionych wydatków – łącznie o 9.551 zł, co gminy wykazały w zał. A do sprawozdania Rb-50 za IV kw. 2015 r. Pismem: DSO-WP-0770-2-4/2016 z dnia 4 lutego 2016 r. MSWiA poinformował, że w sytuacji wystąpienia – w wyniku rozliczenia roku 2015 – większej od założonej liczby spraw, powodującej niedoszacowanie zadań, należy je sfinansować ze środków zaplanowanych w roku 2016 na realizację spraw obywatelskich w budżetach poszczególnych wojewodów. W związku z powyższym decyzją Nr 73 z dnia 9 czerwca 2016 r. Wojewoda zwiększyła plan dotacji dla 6 gmin, z przeznaczeniem na refundację wydatków poniesionych ze środków własnych w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli str. 550-585)

Czy przy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich występowały przypadki wskazujące na istnienie czynników i mechanizmów korupcjogennych?

Obowiązujące w Urzędzie uregulowania wewnętrzne zapobiegają występowaniu czynników sprzyjających powstawaniu mechanizmów korupcjogennych. Zarządzeniami Wojewody wprowadzone zostały: zasady kontroli zarządczej, zasady przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, regulamin pracy komisji do przeprowadzania tych postępowań, zasady udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 30.000 euro, zasady planowania i sprawozdawczości w zakresie zamówień publicznych. Wszyscy zainteresowani mieli równy dostęp do informacji związanych z zamówieniami publicznymi (ogłoszenia na stronie internetowej, na tablicy informacyjnej Urzędu, w prasie). Zarządzeniami Dyrektora Generalnego Urzędu ustalono zasady prowadzenia rachunkowości oraz sporządzania, obiegu, kontroli i ewidencji dokumentów finansowo – księgowych. Zapisy tych uregulowań nie pozwalają na dowolność w podejmowaniu decyzji, nakładają odpowiedzialność osobistą pracowników za powierzone im mienie, rozdzielają kompetencje pomiędzy pracowników Urzędu - stosowana jest zasada „wielu par oczu”. W *Regulaminie pracy* Urzędu określono, że obowiązkiem pracowników jest - m. in. - *przestrzeganie zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej oraz działanie w sposób niewywołujący podejrzenia o stronniczość lub interesowność, a także nie przyjmowanie od osób zaangażowanych w prowadzenie spraw jakichkolwiek korzyści materialnych czy osobistych.*

(dowód: akta kontroli str. 44-57)

Rezultaty i rzeczowe efekty osiągnięte w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych

Badanie w ww. zakresie przeprowadzono na wskazanej w pkt 2.2.1. próbie podzadań oraz dwóch podzadań realizowanych w ramach zadania 21. 3. – *Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego*, tj.: 21.3.1. - *Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt*, 21.3.2. - *Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania oraz transportu*.

Zdefiniowane przez dysponenta części 85/18 podzadania, objęte badaniem, były spójne z celem zadań, do których zostały przypisane, za wyjątkiem podzadania 19.5.1.

Cele i mierniki podzadań były adekwatne i wystarczające do oceny skuteczności ich realizacji, stanowiły rzetelne źródło informacji na temat uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów albo optymalizacji doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (zasada efektywności), za wyjątkiem miernika podzadania 16.1.1.

(dowód: akta kontroli str. 586-589)

Pozostałe analizowane mierniki odnosiły się do podzadań, na których realizację dysponent części 85/18 miał wpływ, nie były wartościami opisowymi, logicznymi lub ukazującymi poziom lub dynamikę finansowania.

W ciągu ostatnich trzech lat nie zachowywano stałości mierników dla podzadań i sposobów ich wyliczenia, za wyjątkiem podzadania 13.4.2. - *Wsparcie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz piecza zastępcza nad dzieckiem*. Tylko w tym przypadku można stwierdzić, że zachodziła korelacja pomiędzy zmianą wydatków na realizację celu określonego dla tego podzadania – w 2016 r. nastąpił spadek nakładów w porównaniu do 2015 r. o 453.775,73 zł (tj. o 7%), co przy takim samym poziomie realizacji miernika wskazuje, że zadanie zostało wykonane w sposób bardziej efektywny.

W pozostałych przypadkach, ze względu na zmiany celów i mierników podzadań w kolejnych latach, lub ze względu na fakt, iż niektóre podzadania realizowane w 2016 r. nie występowały w 2015 r. lub na odwrót, dane były nieporównywalne.

Dane, wynikające z realizacji budżetu zadaniowego, służby Wojewody wykorzystywały do zarządzania środkami publicznymi. Bieżące monitorowanie stopnia realizacji celów przez dyrektorów wydziałów merytorycznych, a także w okresach sprawozdawczych, za które sporządzano sprawozdania Rb-BZ1 (tj. za I półrocze 2016 r. i za cały 2016 r.) – przez dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu – polegało, m.in., na analizie wydanych kwot oraz uzyskiwanych mierników, w oparciu o ewidencję w układzie zadaniowym. Podstawowymi dokumentami w zakresie planowania pracy w Urzędzie były: układ zadaniowy planu wydatków (budżet zadaniowy), będący instrumentem zarządzania wydatkami oraz roczne plany: zewnętrznej działalności kontrolnej i kontroli wewnętrznych Urzędu.

Na realizację badanych podzadań wydatkowano w 2016 r. (budżet krajowy) łącznie 2.138.869,8 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach.

W przypadku 7 podzadań, poziom osiągniętych w nich 10 mierników osiągnął lub przekroczył 100% planu. W przypadku 3 podzadań i odpowiadających im 4 mierników nie osiągnięto planowanego poziomu, przy czym odchylenia od planu wynosiły 2%, 3%, 15% i 68,4%. We wszystkich przypadkach cele podzadań zostały osiągnięte (także w przypadku mierników poniżej planu).

Rezultaty i rzeczowe efekty, osiągnięte w wyniku realizacji analizowanych podzadań, były następujące:

- 13.4.1. – różnymi formami (zasilki, świadczenia wychowawcze, alimentacyjne, składki) wsparto 152.641 rodzin na 2.127 tys. mieszkańców województwa (72 rodziny/1 tys. mieszkańców),
- 13.4.2. – pieczę zastępczą objęto 2.648 dzieci z 392.446 dzieci w województwie (0,7%),
- 16.1.1. – załatwiono 577 spraw z zakresu ewidencji ludności, rejestracji stanu cywilnego i dowodów osobistych (średnio 128,2 sprawy/1 pracownika), w tym 311 spraw w II instancji, 153 sprawy w I instancji oraz 113 spraw z zakresu planowania, wydatkowania i kontroli przekazywanych gminom dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej,

- 16.1.3. – w II instancji uchylono 75% decyzji dotyczących potwierdzenia obywatelstwa polskiego,
- 16.1.4. – przeprowadzono 24 kontrole j.s.t. w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i w przedmiocie rozpatrywanych skarg i wniosków oraz przeprowadzono 10.316 kontroli zbadanych uchwał i zarządzeń organów j.s.t.,
- 19.5.1. – obniżono przeciętnie o 51,7% koszty przejazdów komunikacją publiczną (udzielono 54.308,2 tys. zł dotacji do 105.692 tys. zł kosztów),
- 20.2.1. – mediana czasu dotarcia na miejsce zdarzenia w województwie w miastach: powyżej 10 tys. mieszkańców – wyniosła 5,8 min., poza miastami powyżej 10 tys. mieszkańców – wyniosła 13 min.,
- 21.3.1. – kontrolami objęto 16.694 podmioty nadzorowane w zakresie ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, w trakcie 108.701 czynności inspekcyjnych stwierdzono 1.430 nieprawidłowości, w 191 przypadkach wystąpiły dodatnie wyniki spośród 334.387 wykonanych badań,
- 21.3.2. – kontrolami objęto 4.567 podmiotów nadzorowanych w zakresie bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz, w 101 przypadkach wystąpiły dodatnie wyniki badań spośród 57.776 wykonanych badań.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 586-589)

Wytyczne MF, dotyczące zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w dz. 750, rozdz. 75011, w odniesieniu do spraw obywatelskich zobowiązywały Wojewodę do stosowania jednolitego dla wszystkich województw sposobu kalkulacji wysokości kosztów ww. zadań, tj. według kryterium liczby zrealizowanych spraw, z uwzględnieniem ujednoliconego czasu realizacji zadań oraz przyjętej stawki roboczogodziny. Pismem z dnia 26 lipca 2015 r. MF poinformowało Wojewodę, że od 1 stycznia 2016 r. dotacja celowa na realizację spraw obywatelskich powinna być rozliczana zgodnie z nowym katalogiem zadań oraz z uwzględnieniem nowej czasochłonności i stawki roboczogodziny w wysokości 24,16 zł. Wojewoda stosowała w trakcie 2016 r. ww. zasady, a w przypadku rozliczania - dotację wyliczoną w powyższy sposób traktowano, jako maksymalną kwotę, która może być przekazana gminie. Po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2016 r. dokonano podziału 13.717 tys. zł dotacji. W wyniku zmian decyzjami Wojewody oraz pozyskania dodatkowych środków z poz. 47 rezerw celowych (818.665 zł), plan dotacji wynosił 15.243 tys. zł.

W wyniku bieżącego monitorowania poziomu wykorzystania dotacji, na podstawie comiesięcznych sprawozdań przedkładanych przez gminy z ilości zrealizowanych spraw, po dokonaniu częściowych rozliczeń środków Wojewoda dokonywała realokacji przekazanych dotacji i w przypadkach uzasadnionego ryzyka wystąpienia niedoborów w poszczególnych gminach, podejmowała decyzje zwiększające plan wydatków w tym zakresie. Zmiany w planie dotacji dokonywane były w dniach: 18 i 26 lipca, 25 sierpnia, 17 października oraz – ostatnia – w dniu 9 listopada, uwzględniająca realizację dotacji za 10 miesięcy 2016 r.

Dokonywanie zmian po tym terminie nie było możliwe – zgodnie z przepisami art. 170 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, w przypadku zadań z zakresu administracji rządowej zmiany w planie wydatków mogą być dokonywane do dnia 15 listopada.

Z rozliczenia dotacji na sprawy obywatelskie, według stanu na dzień 20 marca 2017 r. wynikało, że wykonanie wyniosło 15.234 tys. zł, kwota niedoszacowania – 109.887 zł (w 25 gminach), kwota przeszacowania – 7.152 zł (w 15 gminach), wysokość zrealizowanych wydatków na sprawy obywatelskie wykazana przez gminy w sprawozdaniach Rb-50 wyniosła 15.398.651,70 zł, z tego: z dotacji (sprawozdanie Rb-50 i zał. B) – 15.230.148,62 zł, ze środków własnych (zał. A) – 168.503,08 zł.

W sprawozdaniu łącznym Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, sporządzonym w dniu 27 lutego 2017 r., wykazano:

- w zał. A - wydatki (podlegające refundacji) poniesione w roku bieżącym ze środków własnych j.s.t., a niezwrócone w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa – w dz. 750, rozdz. 75011 w kwocie łącznej 179.190,17 zł,
- w zał. B – wydatki poniesione przez j.s.t. ze środków własnych w poprzednim roku budżetowym a zwrócone z dotacji otrzymanej w danym roku budżetowym – w dz. 750, rozdz. 75011 w kwocie łącznej 9.551 zł.

Powyższe kwoty zostały przeniesione w wysokości zgodnej z sumą kwot wykazanych przez poszczególne gminy województwa.

Pismem: F-II.313.11.2017 z dnia 17 marca 2017 r. dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu poinformowała dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu o zakończeniu weryfikacji sprawozdań budżetowych j.s.t., obejmujących m.in. wydatkowanie środków przekazanych w 2016 r. na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich. Z treści pisma wynika, m.in., że: „*W oparciu o wyniki analizy: sprawozdań Rb-50, informacji przedstawionych w „Zestawieniu zatwierdzonych kwot wykorzystanych środków ... (dz. 750, rozdz. 75011, § 2010)” z dnia 7 marca 2017 r. – wyliczeń dokonanych zgodnie z wytycznymi określającymi maksymalną kwotę dotacji oraz danych z ewidencji księgowej Wydziału Finansów i Budżetu, potwierdzających kwoty przekazanych dotacji i dokonanych zwrotów niewykorzystanych dotacji, wyciągnąć można wnioski:*

1. *W przypadku 15 j.s.t. wystąpiła nadpłata dotacji w łącznej kwocie 7.152 zł ... (od 1 zł w Kolbuszowej do 1.478 zł w Zaleszanach) W związku z powyższym wydaje się konieczne wystąpienie do samorządów z informacją ... zawierającą wniosek o zwrot dotacji pobranej w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami naliczonymi w wysokości jak dla zaległości podatkowych.*

2. *25 samorządów otrzymało niedoszacowane kwoty dotacji łącznie o 109.887 zł ... (od 684 zł w Jańskach do 21.709 zł w mieście Jasło) ... Powyższe dane stanowią podstawę przygotowania wniosku o dokonanie zwiększenia w 2017 r. planu dotacji dla ww. j.s.t. ... z przeznaczeniem na refundację wydatków poniesionych przez j.s.t. w 2016 r. ze środków własnych na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich”.*

Pismami z dnia 21 marca 2017 r. dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców poinformowała 15 gmin o wynikach ostatecznej weryfikacji rozliczeń dotacji w dz. 750, rozdz. 75011, § 2010 na zadania z zakresu spraw obywatelskich. Zawarto w nich prośbę o dokonanie zwrotów dotacji pobranych w nadmiernej wysokości, wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia otrzymania pisma, oraz informację, że w przypadku niedokonania zwrotu dotacji – w terminie do 15 dni od daty otrzymania pisma – zgodnie z art. 169 ust. 6 ustawy o finansach publicznych zostanie wszczęte postępowanie w sprawie wydania decyzji o zwrocie dotacji.

Dotacjami w ramach rozdziału 75011 przeznaczonymi w 2016 r. na zadania z zakresu spraw obywatelskich opłacono 1.449.991 czynności, z tego z zakresu: aktów stanu cywilnego - 784.367, zmian imion i nazwisk - 993, ewidencji ludności - 348.199, dowodów osobistych - 316.432.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 606-658, 669-673, 840-842, 1309-1311)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Zdefiniowane podzadanie 19.5.1. – *Wspieranie transportu przyjaznego środowisku, realizowane w ramach zadania 19.5. – Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu, nie było spójne z celami tego zadania, określonymi przez dysponenta wiodącego. Były to cele: Zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego oraz Utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa urządzeń technicznych w transporcie drogowym, wodnym, kolejowym i śródlądowym.*

Celem podzadania, określonym przez dysponenta części 85/18, było: *Zapewnienie dostępności przejazdów komunikacją publiczną, zaś miernikiem – służącym do oceny osiągniętych rezultatów – było: Przeciętne obniżenie kosztów przejazdu komunikacją publiczną (w %; w zł/zł).*

W ramach tego podzadania, w części 85/18 dotowano dopłaty do ulgowych przejazdów autobusowych.

W ocenie NIK, w przypadku tego podzadania brak jest logicznego związku pomiędzy dopłatami do cen biletów autobusowych a zwiększeniem dostępności i poprawą jakości transportu kolejowego oraz z utrzymaniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa urządzeń technicznych w transporcie (cele zadania 19.5.). Ponadto, brak jest związku pomiędzy dopłatami do biletów autobusowych a wspieraniem transportu przyjaznego środowisku (podzadanie 19.5.1.).

Z wyjaśnienia dyrektora Wydziału Infrastruktury Urzędu wynika, m.in., że planując podzadanie w ramach budżetu zadaniowego na 2016 r. kierowano się ujednoliconą listą celów i mierników przekazaną przez MF przy piśmie z dnia 22 stycznia 2016 r. W piśmie

tym stwierdzono, m.in., że zastosowanie wskazanych w nim mierników pozwoli na ujednolicenie pomiaru i poszerzy możliwości prowadzenia analiz porównawczych dotyczących skuteczności lub efektywności realizacji planów w układzie zadaniowym. Dla ujednoliconych mierników zaproponowano również ujednolicone algorytmy ich obliczania oraz terminy i tryby pomiaru. W realizowanym podzadaniu 19.5.1. występują dwa cele i dwa odpowiadające im mierniki, pomiędzy którymi, odpowiednio, istnieje związek logiczny. W złożonym wyjaśnieniu nie odniesiono się do spójności podzadania z celami zadania określonymi przez dysponenta wiodącego.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 590-602)

Przyjęty na 2016 r. miernik podzadania 16.1.1. - *Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości*, był następujący: *Liczba spraw z zakresu ewidencji ludności, rejestracji stanu cywilnego i dowodów osobistych przypadających średnio na pracownika (w szt./1 os.; w szt./os.).*

Miernik ten odnosił się do wartości, na którą dysponent nie miał wpływu, co było niezgodne z treścią pkt 68 załącznika Nr 53 do rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016. W myśl postanowień tego załącznika, nie dopuszcza się mierników o wartościach opisowych, logicznych lub ukazujących poziom lub dynamikę finansowania.

W ocenie NIK, tak zdefiniowana w części 85/18 treść miernika nie informuje o określonym rodzaju – zarówno spraw jak i pracowników, którzy te sprawy prowadzą. W sprawozdaniu Rb-BZ1 za 2016 r. wykazano poziom tego miernika 128,2szt./1 os. (577szt./4,5 os.). Przy kwocie 18.204.318,39 zł wykonanych wydatków na to podzadanie miernik ten informuje, że załatwienie 1 niesprecyzowanej sprawy – przez nieokreślonego pracownika – było związane z wydatkiem w wysokości średnio 31.549,95 zł. Wątpliwości interpretacyjne budzi też odczytanie tego miernika jako np. osiągnięcie zaledwie 31,6% planowanego poziomu miernika..

Według wyjaśnienia dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wartość tego miernika miała obrazować poziom obciążenia pracowników ww. wydziału, co miało bezpośredni wpływ na cel podzadania, jakim było: *Zapewnienie zgodnej z prawem i efektywnej realizacji zadań z zakresu administracji rządowej dot. ewidencji ludności, dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego* – zbyt duże obciążenie mogło powodować zaniżanie poziomu wydawanych decyzji, a zbyt małe jest nieefektywne. Miernik ten zastosowano po raz pierwszy w 2016 r. i trudno było prawidłowo określić idealny poziom obciążenia pracowników. Za podstawę planowania na 2016 r. wartości miernika przyjęto liczbę spraw zrealizowanych w 2015 r. Duży spadek liczby spraw zrealizowanych w podzadaniu 16.1.1. w stosunku do roku 2015 wynikał z kilku przyczyn: ustabilizowania się orzecznictwa oraz wytycznych do ustaw: *o ewidencji ludności, o dowodach osobistych, Prawo o aktach stanu cywilnego*, zmiany sposobu unieważnienia aktów stanu cywilnego oraz bardzo dużego spadku ilości wydawanych interpretacji, opinii dotyczących ewidencji ludności, stanu cywilnego na skutek zakończenia w 2016 r. wdrażania Projektu pl.ID.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 603-605)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Sprawozdanie łączne Rb-50 zostało sporządzone w sposób niezgodny z instrukcją zawartą w rozdziale 9 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w zakresie kwoty 179.190,17 zł, wykazanej w części uzupełniającej „A”, oraz kwoty 9.551 zł, wykazanej w części uzupełniającej „B”. Niemniej jednak, należy zauważyć, że sprawozdanie to odzwierciedla stan faktyczny tych rozliczeń.

Zastosowanie się Wojewody do wytycznych MF w zakresie rozliczania dotacji oraz żądanie zwrotu dotacji w wyniku jej rozliczenia przyjętym algorytmem, w sytuacji gdy gmina wykonała zadania w całości, zgodnie z art. 168 ust. 6 ustawy *o finansach publicznych*, budzi wątpliwości NIK, gdyż nie znajduje uzasadnienia ani w przepisach, ani w analizie warunków i zasad prowadzenia działalności przez j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 843-856)

3. Realizacja działań nadzorczych

3.1. Czy były przeprowadzane okresowe analizy wykonania budżetu w zakresie wymienionym w art. 175 ust. 2 pkt 2-5 ustawy o finansach publicznych? Czy były wdrażane wnioski zawarte w tych analizach?

3.1.1. Czy i w jakiej formie dysponent części dokonywał oceny stopnia realizacji zadań finansowanych środkami dotacji z budżetu państwa?

Opis stanu
faktycznego

Wojewoda dokonywała okresowych, kwartalnych, analiz wykonania budżetu w zakresie wymienionym w art. 175 ust. 2 pkt 2-5 ustawy o finansach publicznych, tj. zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem, prawidłowości wykorzystania środków finansowych, w tym zakresu zrealizowanych zadań, wysokości i terminów przekazywania dotacji, prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją. Udokumentowano je w formie „Analiz realizacji budżetu Wojewody”, „Ocen wykorzystania środków na wydatki majątkowe” oraz „Analiz zatrudnienia i wynagrodzeń”. Z treści tych opracowań wynika, że przed przekazaniem środków oceniano rzeczywiste zapotrzebowania wynikające ze stopnia realizacji zadań, która przebiegała bez zakłóceń, a wydatkowanie środków było zgodne z harmonogramem. Zapewniona została płynność i rytmiczne finansowanie zaplanowanych zadań, na które przekazywano środki zgodnie z zapotrzebowaniem. Podstawą uruchamiania środków był wskaźnik upływu czasu oraz zapewnienie pełnego i terminowego wykonania zadań. Wszystkie płatności regulowane były terminowo, w wysokości zgłoszonej przez poszczególne jednostki budżetowe oraz j.s.t.

W 2016 r. Wojewoda dokonywała kontroli wykonywania przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej – zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³³, a także kontroli podmiotów, które otrzymały dotację z części budżetu państwa – na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁴. Kontrole przeprowadzano w oparciu o roczne plany kontroli: zewnętrznych i wewnętrznych (z aneksami), straży gminnych, projektów współfinansowanych w ramach PO WT Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007 – 2013, IPOC zaakceptowany przez Instytucję Certyfikującą, Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Pracownicy Urzędu w 2016 r. przeprowadzili 691 kontroli, z tego: 1 koordynowaną, 189 kompleksowych, 386 problemowych, 51 sprawdzających i 64 doraźne. Ich tematyka obejmowała różne zadania, tj. m.in.: zapewnienie mechanizmów przeciwdziałania korupcji, prawidłowość i terminowość pobierania dochodów, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa, prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami, realizację zadań samorządu gminnego i powiatowego z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, gospodarkę finansową jednostek, wykorzystanie środków dotacji przekazanych j.s.t., realizację świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego, prawidłowość wypłat świadczeń wychowawczych, funkcjonowanie jednostek współpracujących z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz realizację zadań przez jednostki tego systemu, gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa i inne.

Funkcjonujący, w ramach Wydziału Finansów i Budżetu, Oddział Kontroli Gospodarki Finansowej, w 2016 r. przeprowadził 65 kontroli, z tego: 1 kompleksową, 61 problemowych i 3 doraźne. Kontrolami objęto 43 j.s.t., 2 jednostki budżetowe podległe Wojewodzie i 19 innych jednostek (stowarzyszenia, fundacje, prywatne żłobki, organizacje pożytku publicznego), zaś ich tematyka dotyczyła: prawidłowości i terminowości pobierania dochodów, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa oraz prawidłowości wykorzystania dotacji związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej

³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

³⁴ Dz. U. Nr 185 poz. 1092

i innych zleconych ustawami, prawidłowości wykorzystania dotacji budżetowej przekazanej gminom uzdrowiskowym, finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów autobusowych, przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych w infrastrukturze samorządów, w tym na likwidację skutków osuwisk i zapobieganie ich występowaniu, program ograniczania przestępczości, realizację Programu „Maluch”.

W wyniku kontroli, m.in.:

- wystosowano 3 zawiadomienia o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- w 7 przypadkach poinformowano Ministra Sprawiedliwości o niewykonywaniu czynności tłumacza przysięgłego przez okres dłuższy niż 3 lata, liczony od ostatniej czynności,
- wszczęto procedurę wyegzekwowania z weksla kwoty 46.116 zł dotacji udzielonej dla Żłobka „Ptasie Mleczko” w Przemyślu na realizację zadań w ramach programu „Maluch 2014”, który zaprzestał działalności i nie dochował warunku trwałości projektu,
- wyegzekwowano 110.588,98 zł dotacji wraz z odsetkami, wykorzystanej przez Gminę Dydnia niezgodnie z przeznaczeniem, na zadaniu związanym z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, udzielonej przez Wojewodę w 2015 r.,
- wydano 15 decyzji administracyjnych o nałożeniu kar finansowych za nieprzestrzeganie art. 107 ustawy o działalności leczniczej (w wysokości od 800 zł do 2.500 zł),
- wydano 2 decyzje o wykreśleniu podmiotów z Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą,
- złożono 13 wniosków do Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności (jako organu II instancji) o wszczęcie postępowań o stwierdzenie nieważności orzeczeń, co do których kontrola wykazała ich niezgodności ze stanem faktycznym,
- 14 j.s.t. dokonało naliczenia i wpłaty odsetek za zwłokę w przekazywaniu należnych dochodów budżetu państwa, w łącznej kwocie 57,82 zł.

(dowód: akta kontroli str. 669-789)

3.2. Czy dysponent części budżetowej w ramach obowiązków wynikających z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych sprawował rzetelny nadzór i kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów?

Opis stanu
faktycznego

Wojewoda w ramach obowiązków wynikających z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych sprawowała nadzór i kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Zasady i sposób działań nadzorczych – w celu zapewnienia właściwej realizacji celów i zadań – zostały określone zarządzeniem Wojewody z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie kontroli zarządczej w Urzędzie, wraz ze zmianami. Zgodnie z zarządzeniem, do obowiązków dyrektorów wydziałów Urzędu należy: przeprowadzanie bieżącej oceny realizacji celów i zadań według kryteriów obejmujących zgodność z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, oszczędność, efektywność, skuteczność i terminowość; zapewnienie – w odniesieniu do ustalonych celów i zadań – systematycznej identyfikacji ryzyka, oceny jego istotności oraz określenie rodzaju reakcji na ryzyko; bieżące informowanie Wojewody, Wicewojewody lub Dyrektora Generalnego Urzędu o wynikach realizacji celów i zadań oraz o istotnym ryzyku związanym z ich realizacją, a także przedstawianie propozycji działań wymagających decyzji ww. osób. W celu zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym, Wojewoda wydała Wytyczne w sprawie określenia obowiązków kierowników jednostek oraz dyrektorów wydziałów Urzędu w zakresie budżetu zadaniowego, stanowiące załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 23/16 Wojewody z dnia 5 lutego 2016 r.³⁵, w których określono obowiązki w zakresie planowania wydatków w układzie zadaniowym oraz realizacji i sprawozdawczości z ich wykonania. Obowiązek monitorowania poziomu realizacji celów w budżecie zadaniowym – przy pomocy mierników – ustalony został dla kierowników jednostek bezpośrednio podległych Wojewodzie oraz dyrektorów wydziałów Urzędu, którzy w zależności od specyfiki zadania, decydują o trybie

³⁵ Wraz ze zmianą zarządzeniem Nr 212/16 z dnia 29 grudnia 2016 r. Poprzednio obowiązywały wytyczne stanowiące załącznik do zarządzenia Wojewody Nr 173/13 z dnia 18 listopada 2013 r., wraz ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem Nr 38/14 z dnia 17 lutego 2014 r.

monitorowania (ciągłym lub okresowym) i o terminach pomiaru miernika (półrocznym, kwartalnym, miesięcznym lub dziennym), a także prowadzą ewidencję mierników.

Realizacja planu w układzie zadaniowym monitorowana była przez Wojewodę poprzez zbieranie informacji o wykonaniu tego planu w okresach, za które sporządzane są sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, tj. w okresie I półrocza oraz za 2016 r. Monitoring obejmował wszystkie jednostki podległe i nadzorowane przez Wojewodę. Informacje uzyskane z monitoringu dotyczyły wydanych kwot oraz mierników realizacji celów. Do prowadzenia ewidencji w układzie zadaniowym zobowiązani zostali kierownicy jednostek podległych Wojewodzie (w zakresie wynikającym z ich planów finansowych) oraz Wydział Finansów i Budżetu Urzędu, w zakresie dotacji ujętych w budżecie zadaniowym. Jednostki podległe Wojewodzie i wydziały Urzędu na bieżąco przedstawiały zmiany planu wydatków w układzie zadaniowym, załączając – do wniosków o zmiany planu w układzie tradycyjnym – zestawienia zmian planu w układzie zadaniowym. Na podstawie otrzymanych informacji Wydział Finansów i Budżetu aktualizował roczny plan wydatków w układzie zadaniowym. Otrzymywane w ramach monitoringu informacje opisowe o realizacji planu w układzie zadaniowym uwzględniały efektywność i skuteczność realizacji tego planu.

W oparciu o sprawozdania Rb-BZ1 oraz dane uzyskane z monitoringu (materiały do sprawozdań przedstawione przez wydziały Urzędu oraz jednostki podległe i nadzorowane), w Wydziale Finansów i Budżetu opracowano analizy wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Po I półroczu 2016 r. stwierdzono, że nie występowały zadania i podzadania, zagrożone nieosiągnięciem wartości miernika i poziomu realizacji założonego celu. Dla 70% zadań i podzadań odchylenia poziomu wykonania mierników w stosunku do planu rocznego były pozytywne lub w sposób istotny nie różniły się od wielkości planowanych, zaś w pozostałych przypadkach zakładana realizacja zadań nastąpić powinna w II półroczu. W wyniku analizy wykonania budżetu zadaniowego za 2016 r. sporządzono „Informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2016 r.” na podstawie rocznego sprawozdania Rb-BZ1 oraz „Opis realizacji programów wieloletnich w 2016 r.” W powyższej informacji, m.in., wskazano istotne (większe od 10%) negatywne odchylenia wartości wykonanych mierników od wartości planowanych, w przypadku 56 spośród 293 mierników, tj. 19,1% ogólnej liczby mierników (w 20 podzadaniach i 36 działaniach). Kierowników jednostek oraz dyrektorów wydziałów zobowiązano do wyjaśnienia przyczyn nieuzyskania zakładanych wartości oraz podjęcia działań niezbędnych do poprawy wartości mierników. W „Opisie realizacji programów wieloletnich w 2016 r.” scharakteryzowano - pod kątem budżetu zadaniowego - 4 programy wieloletnie realizowane w części 85/18, podając informacje w zakresie części finansowej i sprawnościowej, syntetyczny opis wykonania działań, w tym przyczyny ewentualnego niewykorzystania środków finansowych oraz podjęte działania mające na celu zabezpieczenie przed skutkami zdiagnozowanych ryzyk.

W 2016 r. przeprowadzono kontrolę w 1 podległej jednostce rządowej administracji zespolonej (WSSE), której przedmiotem była, m.in., organizacja systemu kontroli zarządczej. W jej wyniku stwierdzono braki w zarządzeniu w sprawie kontroli zarządczej w zakresie określania w procedurze zarządzania ryzykiem poziomu budżetu zadaniowego, w odniesieniu do celów i zadań, w stosunku do których to ryzyko będzie identyfikowane i oceniane.

(dowód: akta kontroli str. 44-57, 674-722, 755-777, 790-827)

4. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych (za 2016 r.) łącznych sprawozdań dysponenta części 85/18–województwo podkarpackie oraz jednostkowych sprawozdań Wydziału Finansów i Budżetu:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków

Opis stanu
faktycznego

- z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28UE WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części na podstawie sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów oraz sprawozdań jednostkowych Wydziału Finansów i Budżetu. Wykazane w sprawozdaniach łącznych dane ogółem, a także dane w sprawdzonych pozycjach, stanowiły sumę odpowiednich danych ze sprawozdań jednostkowych. W sprawozdaniach Rb-28UE oraz Rb-28UE WPR nie wykazano danych, ponieważ w 2016 r., w części 85/18–województwo podkarpackie, nie planowano i nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 858-971)

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Wydziału Finansów i Budżetu, sporządzonych na podstawie ksiąg rachunkowych prowadzonych w tym Wydziale, były zgodne z danymi wynikającymi z tych ksiąg.

Kontrola zarządcza zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, za wyjątkiem sprawozdania łącznego Rb-23 i Rb-27, które sporządzono w dniu 21 lutego 2017 r. – w terminie wyznaczonym przez Ministra Finansów na podstawie § 24 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 972-1209)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, po obowiązujących terminach na sporządzenie sprawozdań łącznych, dokonano korekty sprawozdania Rb-27, Rb-28, Rb-BZ1 oraz dwukrotnej korekty sprawozdania Rb-N. Ich podstawę stanowiły korekty sprawozdań jednostkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1210-1282, 1313)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej sprawozdawczości, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli wykonania budżetu państwa w części 85/18 w 2015 r.

Po kontroli P/16/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r., cz. 85/18 – województwo podkarpackie* wystąpiono do Wojewody o wyeliminowanie przypadków występowania z wnioskami o zwiększanie planu wydatków środkami z rezerw celowych budżetu państwa, nieuzasadnionych rzeczywistymi potrzebami oraz przygotowywania nierzetelnej dokumentacji związanej z planowanymi inwestycjami na przejściach granicznych. W trakcie kontroli P/17/001 stwierdzono, że:

- wniosek, dotyczący występowania o środki z rezerw celowych, nieuzasadnione rzeczywistymi potrzebami na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt – nie został zrealizowany; podobnie jak w poprzednich latach, mimo niewykorzystania środków

uzyskanych w ramach wcześniejszych transz, Wojewoda wystąpiła o dodatkowe środki na ten cel, kierując się możliwością wystąpienia nieprzewidzianych epizodów,
- nie wystąpiły przypadki nierzetelnej dokumentacji związanej z planowanymi inwestycjami na przejściach granicznych.

(dowód: akta kontroli str. 44-57)

V. Uwagi i wnioski

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 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*³⁶, zwanej dalej ustawą o NIK, wnosi o:

1. wyeliminowanie przypadków występowania z wnioskami o zwiększanie planu wydatków środkami z rezerw celowych budżetu państwa, nieuzasadnionych rzeczywistymi potrzebami;
2. definiowanie celów podzadań realizowanych w ramach budżetu zadaniowego zapewniających ich spójność z celami zadań określanych przez dysponentów wiodących;
3. wyznaczanie mierników podzadań w sposób umożliwiający rzetelny pomiar i obiektywną ocenę efektywności realizacji planów w układzie zadaniowym oraz zachowanie stałości sposobów ich wyliczenia, umożliwiającej porównywalność danych w zakresie osiąganego stopnia realizacji celów w kolejnych latach budżetowych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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

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

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

Trzebownik, dnia kwietnia 2017 r.

Kontrolerzy:
Stanisław Jarzyna
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis
Roman Tadla
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524