



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4100-01-03/2013

P/13/158

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/158 – Wykonanie w 2012 roku budżetu państwa w części 85/10 – województwo łódzkie.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi

Kontrolerzy

1. Izabella Śpiewak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84024 z dnia 11.01.2013 r. Kontrola przeprowadzona w okresie od 14.01 do 27.03.2013 r., z przerwami w dniach: 28.01–1.02, 14-15.02 oraz 11.03.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Zbigniew Łabęcki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84025 z dnia 11.01.2013 r. Kontrola przeprowadzona w okresie od 14.01 do 28.03.2013 r., z przerwami w dniach: 16, 18 i 21.01, 7-8.02 oraz 6 i 11.03.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

3. Stanisław Wlazło, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84043 z dnia 4.02.2013 r. Kontrola przeprowadzona w okresie od 5.02 do 28.03.2013 r., z przerwą w dniu 11.03.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Jednostka
kontrolowana

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jolanta Chelmińska, Wojewoda Łódzki

(dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 85/10 - województwo łódzkie.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 1.695.930 tys. zł. Ocena sformułowana została na podstawie wyników kontroli 43,7%² zrealizowanych w części 85/10 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Analizie poddano wydatki w łącznej kwocie 741.811 tys. zł, w tym dotyczące badanych tytułów dotacji celowych (665.227 tys. zł) oraz rezerw budżetu państwa (45.021 tys. zł), umów w sprawie udzielenia dotacji (22.517 tys. zł) oraz kontrolowanych dowodów księgowych pod kątem rzetelności ksiąg rachunkowych (9.046 tys. zł).

Wydatki z budżetu środków europejskich zaplanowano z uwzględnieniem realizowanych zadań i obowiązujących w tym zakresie przepisów oraz prawidłowo rozliczono.

Wojewoda Łódzki zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp) skutecznie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu, w tym wykorzystaniem dotacji.

Ujawnione w toku kontroli uchybienia nie miały wpływu na realizację budżetu i polegały na:

- błędach i brakach formalnych w odniesieniu do 3 dowodów na kwotę 34 tys. zł zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych ŁUW,
- nieprzestrzeganiu obowiązujących w Urzędzie uregulowań w zakresie przechowywania umów w sprawie zamówienia publicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 85/10 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012⁴ dochody budżetu państwa w części 85/10 zostały zaplanowane w kwocie 163.823 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 187.928 tys. zł, tj. 114,7% kwoty planowanej i 108,4% wykonanej w 2011 r. Największy w nich udział stanowiły dochody uzyskane w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa (75.404 tys. zł, tj. 40,1%), głównie w związku z realizacją przez powiaty zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym m.in. z tytułu ich sprzedaży, najmu oraz opłat za wieczyste użytkowanie, a także zgromadzone w dziale 750 Administracja publiczna (46.581 tys. zł, tj. 24,8%), w szczególności z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych.

Przekroczenie planu dochodów wynikało głównie z:

- wyższych o 41% wpływów uzyskanych przez powiaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, m.in. z uwagi na aktualizację opłat rocznych za wieczyste użytkowanie oraz jednorazowy charakter dochodów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
- wyższych o 48% dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym z tytułu zwrotów zaliczek alimentacyjnych egzekwowanych przez komorników sądowych, a także nieplanowanych wpływów ze zwrotów dotacji wraz z odsetkami, nienależnie pobranych w latach ubiegłych przez jednostki samorządu terytorialnego („j.s.t.”).

(dowód: akta kontroli str. 8-29, 48-52)

Na koniec 2012 r. w części 85/10 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 401.976 tys. zł, w tym zaległości wyniosły 347.176 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 74.395 tys. zł (o 22,7%),

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273)

a zaległości wyższe o 62.448 tys. zł (o 21,9%). Największy wzrost zaległości (o 59.966 tys. zł, tj. o 28,5%) wystąpił w dziale 852 Pomoc społeczna i spowodowany był głównie nieskuteczną egzekucją zaliczek alimentacyjnych przez komorników sądowych.

(dowód: akta kontroli str. 20, 25, 53, 291-317, 396)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do postanowień § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012⁵, dysponent części 85/10 opracował materiały planistyczne na podstawie obowiązujących założeń i wstępnych kwot wydatków, podanych przez właściwych ministrów. Podziału przyznanego limitu wydatków w kwocie 719.678 tys. zł dokonano m.in. z uwzględnieniem ograniczeń wprowadzonych ustawą z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁶, a także na podstawie zapotrzebowań zgłoszonych przez poszczególne jednostki. Formularze planistyczne do projektu budżetu państwa zostały terminowo przekazane odpowiednim ministrom.

W projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. dla części 85/10 ustalone zostały wydatki w kwocie 1.453.040 tys. zł, natomiast w ustawie budżetowej na rok 2012 – w wysokości 1.453.125 tys. zł, tj. wyższej w stosunku do pierwotnie określonej o 733.447 tys. zł (o 101,9%). Informacje o kwotach dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego (1.133.165 tys. zł) przekazano w obowiązującym terminie i w wymaganej szczegółowości.

(dowód: akta kontroli str. 54-117, 1148-1154)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zwiększone zostały o 282.979 tys. zł (o 19,5%) do kwoty 1.736.104 tys. zł, w tym:

- na podstawie decyzji Ministra Finansów środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej (1.768 tys. zł) i rezerw celowych (o 281.103 tys. zł),
- decyzją Wojewody Łódzkiego, w związku z § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie dokonania przeniesień planowanych wydatków budżetowych oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2012⁷, o kwotę 108 tys. zł.

Środki z rezerw celowych przyznane zostały głównie na: zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz na pokrycie kosztów postępowania w sprawie jego zwrotu poniesionych przez gminy (44.690 tys. zł), finansowanie skutków zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁸ (41.548 tys. zł) oraz dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów i zakupu podręczników

⁵ Dz. U. Nr 56, poz. 290

⁶ Dz. U. Nr 291, poz. 1707

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 718

⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

w ramach rządowego programu pomocy uczniom w 2012 r. – „Wyprawka szkolna” (26.804 tys. zł). Wykorzystano je w kwocie 256.950 tys. zł, tj. w 91,4%. Główną przyczyną niepełnej realizacji tych wydatków były trudności w oszacowaniu przez gminy potrzeb na realizację świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego oraz wypłatę zasiłków stałych i okresowych, a także sposób naliczenia przez Ministerstwo Edukacji Narodowej wysokości dotacji przeznaczonej na pomoc materialną dla uczniów.

W wyniku badania wykorzystania środków przeniesionych z siedmiu pozycji rezerw celowych⁹ w kwocie 43.374 tys. zł (tj. 16,9% ogółu wydatków poniesionych z rezerw celowych), w tym przez ŁUW w wysokości 3.763 tys. zł ustalono, że zwiększenia te wynikały z faktycznych potrzeb i przeznaczone zostały na realizację zadań, w tym między innymi na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, wypłatę stypendiów i zasiłków szkolnych oraz zakup podręczników dla uczniów, a także funkcjonowanie Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Łodzi.

Środki z rezerwy ogólnej wykorzystano w wysokości 1.647 tys. zł (w 93,2%), zgodnie z przeznaczeniem, tj. na: budowę domu pomocy społecznej wraz z infrastrukturą techniczną w miejscowości Niemojowice w Gminie Żarnów (1.500 tys. zł) oraz remont trzech odcinków dróg w miejscowości Kielczówka, na łącznej długości 1630 m, które uległy zniszczeniu w dniu 12 sierpnia 2011 r. w następstwie prowadzonej akcji ratunkowej po wykolejeniu pociągu pasażerskiego TLK relacji Warszawa-Katowice w miejscowości Baby (147 tys. zł). Niepełna realizacja wydatków z rezerwy ogólnej spowodowana była niższym niż planowano kosztem remontu dróg.

(dowód: akta kontroli str. 118-157, 832-867)

Dokonywane przez Wojewodę przeniesienia wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej były zgodne z wymogami określonymi w art. 171 ust. 2-4 ufp.

Kontrola 25¹⁰ spośród 236 decyzji Wojewody zmieniających plan wydatków w 2012 r. wykazała, iż zmiany dokonane na uzasadnione wnioski jednostek podległych i komórek organizacyjnych ŁUW były celowe i wynikały głównie z nieprzewidzianych zdarzeń oraz ograniczonych środków zabezpieczonych w planach finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 158-178)

W 2012 r. na podstawie sześciu decyzji Wojewody zablokowane zostały wydatki w łącznej kwocie 16.019 tys. zł, stanowiącej 1,1% wydatków części 85/10. Blokady dotyczyły głównie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania z zakresu polityki społecznej i spowodowane były urealnieniem potrzeb przez te jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 179-183)

⁹ Pozycje: 12 (zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej), 26 (dofinansowanie zakupu podręczników oraz świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym) i 45 (dofinansowanie zadania własnego polegającego na zakupie i modernizacji kolejowych pojazdów szynowych służących do wykonywania przewozów pasażerskich), a także wykorzystane przez ŁUW środki z pozycji: 9 (budowa i funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego), 16 (uregulowanie zobowiązań Skarbu Państwa), 20 (sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi) i 73 (uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników, w związku z podniesieniem wysokości składki rentowej o 2%).

¹⁰ Kontroli poddano 25 decyzji na łączną kwotę 1.442 tys. zł, w tym po 7 w zakresie wydatków majątkowych i bieżących, jedną dotyczącą wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE oraz ostatnich 10 wydanych w 2012 r.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Wydatki dysponenta części 85/10 zaplanowane zostały racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie były celowe i wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania realizowanych zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 85/10 wydatki wyniosły 1.695.930 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 8.475 tys. zł, tj. o 0,5%.

Niepełne wykonanie planu wydatków (40.174 tys. zł), wynikające m.in. ze zwrotów niewykorzystanych środków (12.409 tys. zł), blokady wydatków (16.019 tys. zł) oraz braku zapotrzebowań (6.128 tys. zł), spowodowane było głównie trudnościami w oszacowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego potrzeb na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 852 Pomoc społeczna (51,6% wydatków ogółem) i wyniosły 875.440 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (577.563 tys. zł w rozdziale 85212, §§ 2010, 2210), funkcjonowania domów pomocy społecznej (65.039 tys. zł w rozdziale 85202, §§ 2130, 6430) oraz zasiłków stałych (56.919 tys. zł w rozdziale 85216, § 2030). Ponadto znaczącą pozycję stanowiły wydatki w działach:

- 851 Ochrona zdrowia (15,7% wydatków w części), które zrealizowane zostały w wysokości 266.611 tys. zł; poniesiono je głównie na działalność zespołów ratownictwa medycznego (rozdział 85141, § 2840) oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne i świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (rozdział 85156, §§ 2010, 2110, 2210) – łącznie 201.036 tys. zł,
- 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (9,2%), zrealizowane w kwocie 155.295 tys. zł; wydatki dotyczyły przede wszystkim funkcjonowania komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej (141.816 tys. zł w rozdziale 75411, §§ 2110, 6410),
- 010 Rolnictwo i łowiectwo (9%), zrealizowane w wysokości 152.536 tys. zł; główne pozycje wydatków dotyczyły funkcjonowania powiatowych inspektoratów weterynarii (51.898 tys. zł w rozdziale 01034) oraz wypłat producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystanego do produkcji rolnej (44.660 tys. zł w rozdziale 01095 § 2010).

(dowód: akta kontroli str. 1062-1101)

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych, najwyższą pozycję stanowiły dotacje i subwencje (1.406.176 tys. zł) oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych (233.892 tys. zł), tj. odpowiednio 82,9% i 13,8% wydatków ogółem. Wydatki majątkowe zrealizowane zostały w kwocie 39.068 tys. zł (2,3% wydatków części), z czego 32.846 tys. zł stanowiły dotacje inwestycyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 13.229 tys. zł, tj. 0,8% wydatków części i 79,1% planu po zmianach. Niepełne ich wykonanie dotyczyło głównie projektów realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007 – 2013 i wynikało m.in. z nieterminowego sporządzania dokumentacji projektowej przez wykonawców umów.

(dowód: akta kontroli str. 1097-1103)

W 2012 r. Ministerstwo Finansów przekazało na rachunek dysponenta części 85/10 kwotę 1.702.474 tys. zł, z której w trakcie roku budżetowego dokonano zwrotów i przebiegowań (na rachunek Ministerstwa Finansów) w kwocie 14.324 tys. zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. Wojewoda Łódzki otrzymał środki w kwocie 1.688.150 tys. zł.

W okresie przejściowym po zakończeniu roku budżetowego 2012, w terminie określonym w ustawie o finansach publicznych, zwrócone zostały środki w wysokości 6.544 tys. zł.

Środki finansowe dla państwowych jednostek budżetowych dysponent części 85/10 przekazywał w kwotach zgodnych ze złożonymi zapotrzebowaniami oraz harmonogramem realizacji wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1061)

Wydatki na utrzymanie ŁUW wyniosły 54.705 tys. zł i stanowiły 3,2% wydatków części 85/10. Badaniem objęto wydatki w wysokości 9.046 tys. zł, tj. 16,5% poniesionych przez Urząd oraz 0,5% zrealizowanych w części. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zrealizowano je do wysokości określonej w planie finansowym, gospodarnie i celowo, a płatności uregulowano w wymaganych terminach.

Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, głównie na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi (38.554 tys. zł), zakupy usług pozostałych (4.124 tys. zł), wydatki majątkowe (2.385 tys. zł), zakupy materiałów i wyposażenia (1.645 tys. zł), odszkodowania (1.561 tys. zł) oraz zasądzone renty (1.113 tys. zł).

Analiza zapłaconych w ciągu roku odszkodowań, a także kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego (214 tys. zł) oraz pozostałych odsetek (519 tys. zł) wykazała, iż w całości wynikały z prowadzonych postępowań zakończonych wydaniem prawomocnych wyroków zasądających odszkodowania, głównie z tytułu utraty zdrowia w publicznych zespołach opieki zdrowotnej. Urząd regulował powyższe zobowiązania bez zbędnej zwłoki.

Kontrolą objęto pięć postępowań o zamówienie publiczne na szacunkową kwotę 1.467 tys. zł, z czego dwa w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 1.283 tys. zł (roboty budowlane na terenie archiwum ŁUW oraz wykonanie modernizacji i rozbudowy systemu telekomunikacyjnego Urzędu) i trzy w trybie z wolnej ręki na kwotę 184 tys. zł (zarządzanie nieruchomością, sprawowanie nadzoru autorskiego nad programami finansowo-księgowymi oraz roboty dodatkowe przy realizacji remontu elewacji budynku ŁUW). Na realizację umów zawartych w wyniku tych postępowań wydatkowano ogółem 1.453 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że przeprowadzone były zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

Po kontroli wykonania budżetu w 2011 r. w części 85/10, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- rzetelne określanie przez Wydział Infrastruktury szacunkowych wartości zakupów inwestycyjnych dla potrzeb pozyskiwania środków finansowych oraz zamówień publicznych,
- stosowanie, przez komórkę zajmującą się zamówieniami publicznymi, właściwego wzoru oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniach prowadzonych w trybie z wolnej ręki.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Wyniki niniejszej kontroli wskazują, iż wnioski te zostały w pełni zrealizowane.
(dowód: akta kontroli str. 774-831, 899-918, 1028-1037)

W 2012 r. dysponent części 85/10 nie przekazywał dotacji przedmiotowych.

Na dotacje podmiotowe zaplanowano kwotę 98 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 898 tys. zł i wykorzystano w 100%. W porównaniu do 2011 r. kwota tych dotacji była wyższa o 425 tys. zł, tj. o 89,9%. Dotacje przekazywane były do spółek wodnych województwa łódzkiego, wskazanych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na rok 2012, proporcjonalnie w okresach miesięcznych. Podziału kwot dla spółek dokonano z uwzględnieniem danych o powierzchni zmeliorowanych użytków rolnych objętych działalnością spółki wodnej oraz wartości robót wykonanych w 2011 r. ze składek członkowskich w przeliczeniu na 1 ha zmeliorowanych użytków rolnych. Środki wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem, tj. na dofinansowanie prac i zakupów związanych z bieżącym utrzymaniem wód i urządzeń wodnych.

Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 1.258.276 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 1.490.930 tys. zł, tj. o 18,5%.

Dotacje te przekazywane były do 202 jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek zaliczanych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych, m.in. na realizację zadań z zakresu: administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami, doradztwa rolniczego, organizacji wypoczynku letniego dzieci i młodzieży, zespołów ratownictwa medycznego, prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych. Przyznanie dotacji poprzedzone było analizą zgłaszanych przez jednostki zapotrzebowań, przy uwzględnieniu poziomu wykorzystania dotacji w roku poprzednim. Środki wykorzystano w kwocie 1.448.613 tys. zł (tj. w 97,2%), zgodnie z przeznaczeniem.

Dotacje na realizację przez j.s.t. zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami (902.146 tys. zł) zaplanowane zostały rzetelnie – z uwzględnieniem zadań określonych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej. Przy rozdysponowaniu i rozliczeniu tych dotacji stosowane były zasady wynikające z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹², a informacje o kwotach dotacji przekazywano w obowiązującym terminie i wymaganej szczegółowości. Zmiany kwot dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej dokonywano z zachowaniem terminów określonych w art. 170 ufp. Decyzjami Ministra Finansów zwiększono w ciągu roku budżetowego wysokość tych dotacji o kwotę 99.047 tys. zł. Badanie przeprowadzone na próbie 19 decyzji¹³ przyznających środki w wysokości 1.138 tys. zł wykazało, że otrzymana kwota odpowiadała wielkości wnioskowanej przez j.s.t. i w całości została przekazana tym jednostkom.

Szczegółową analizą objęto sześć tytułów dotacji celowych¹⁴ przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań zleconych z zakresu

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

¹³ Kontroli poddano 17 decyzji Ministra Finansów zwiększających wydatki w rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami i 2 decyzje w sprawie zmian wydatków w rozdziale 85278 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

¹⁴ Badaniem objęto wykorzystanie przez j.s.t. dotacji celowych przyznanych na: wypłatę przez gminy świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, finansowanie kosztów wydawania decyzji potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni, prowadzenie, modernizację i informatyzację przez powiaty powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, remonty, utrzymanie oraz budowę urządzeń melioracji wodnych podstawowych, wyrównywanie przewoźnikom wykonującym krajowe przewozy pasażerskie

administracji rządowej w łącznej kwocie 680.894 tys. zł (według planu po zmianach). Kontrola wykazała, że dysponent części gromadził informacje w zakresie rzeczowego wykorzystania tych dotacji, w tym m.in. na: wypłatę 1.971.736 zasiłków rodzinnych i 258.806 świadczeń z funduszu alimentacyjnego, sfinansowanie kosztów wydania przez gminy 3.158 decyzji w sprawach świadczeniobiorców innych niż ubezpieczeni, zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystanego do produkcji rolnej na podstawie 100.744 wniosków złożonych przez producentów rolnych, sfinansowanie dopłat do krajowych pasażerskich przewozów autobusowych dla 48 przewoźników z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych. Przyznane środki z dotacji jednostki wykorzystały w kwocie 665.227 tys. zł, tj. w 97,7%.

(dowód: akta kontroli str. 545-554, 1104-1376)

Na próbie 18 spośród 275¹⁵ umów w sprawie udzielenia dotacji celowych (porozumień), zawartych w 2012 r. przez dysponenta części 85/10 stwierdzono, że sporządzone zostały zgodnie z wymogami art. 150 i 151 ust. 1 ufp, a ich rozliczenie nastąpiło na warunkach i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ufp, z wyjątkiem następujących przypadków:

- siedem powiatów¹⁶, które otrzymały dotacje na przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej, dokonało zwrotu niewykorzystanej części dotacji (w kwocie 71 tys. zł wraz z odsetkami) po upływie od 2 do 33 dni od terminu określonego w porozumieniu,
- cztery powiaty¹⁷ złożyły rozliczenie wykorzystania dotacji z opóźnieniem od 1 do 28 dni w stosunku do terminu wskazanego w porozumieniu.

Powyższe wskazuje na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 9 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁸. W ramach prowadzonego nadzoru w trybie art. 175 ufp, dysponent części zapowiedział złożenie stosownych zawiadomień do rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej badanych dotacji ustalono, że w efekcie poniesionych wydatków zrealizowane zostały zadania określone w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 1377-1554)

W 2012 r. na podstawie art. 169 ust. 6 ufp Wojewoda Łódzki wydał 6 decyzji w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości na łączną kwotę 2.147 tys. zł. W trzech przypadkach¹⁹ jednostki dokonały zwrotu dotacji w wysokości 111 tys. zł wraz z odsetkami, natomiast w pozostałych sprawach²⁰ do dnia zakończenia kontroli należności nie zostały uregulowane z uwagi na toczące się postępowania odwoławcze.

(dowód: akta kontroli str. 1555-1560)

utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów oraz zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystanego do produkcji rolnej.

¹⁵ Kwota dotacji wynikająca z badanych umów wyniosła 22.517 tys. zł, tj. 38% wartości wszystkich umów.

¹⁶ Miasta: Łódź i Piotrków Trybunalski oraz powiaty: Pabianicki, Opoczyński, Pajęczański, Rawski i Wieruszowski.

¹⁷ Miasto Łódź oraz powiaty: Pabianicki, Pajęczański i Rawski.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 168

¹⁹ Dwie sprawy dotyczyły pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, a jedna wykorzystania dotacji w kwocie 3 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem (kwota minimalna, o której mowa w art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynosiła w 2012 r. - 3.080,84 zł).

²⁰ Gminy: Pątnów (2.004 tys. zł i 19 tys. zł) i Tomaszów Mazowiecki (13 tys. zł).

Zrealizowane w części 85/10 wydatki bieżące wyniosły 233.892 tys. zł (tj. 98,3% planu po zmianach) i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 10.667 tys. zł, tj. 4,8%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne oraz zakupy towarów i usług, zrealizowane odpowiednio w wysokości 146.164 tys. zł (62,5%) i 38.162 tys. zł (16,3%).

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie przez Urząd wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

Przeciętne zatrudnienie²¹ w 2012 r. w części 85/10 wyniosło 2.967 osób i w porównaniu do 2011 r. było niższe o 26 osób (0,9%). Największe różnice wystąpiły w grupie członków korpusu służby cywilnej, w której zatrudnienie wynoszące 1.497 osób było o 28 (1,8%) niższe niż w roku poprzednim, głównie z uwagi na przejście pracowników na emeryturę oraz przebywanie na zasiłkach chorobowym i macierzyńskim.

Przeciętne zatrudnienie w ŁUW (696 osób) było wyższe, w stosunku do roku 2011, o 11 osób (1,6%), w związku z zatrudnieniem od dnia 1 marca 2012 r. 18 pracowników na stanowiskach operatorów numerów alarmowych.

Wydatki na wynagrodzenia jednostek budżetowych wyniosły 127.218 tys. zł, tj. 99,8% kwoty planowanej po zmianach oraz 100,9% wykonanej w 2011 r. (126.107 tys. zł). Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części (w tym w sprawozdaniu dotyczącym wydatków ŁUW – dysponenta III stopnia), w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost tych wydatków w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał między innymi z wypłat nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych, jak również przyznania środków z rezerw celowych z przeznaczeniem na utrzymanie i funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego oraz podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy PSP.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w części 85/10 w wysokości 3.573 zł uległo zwiększeniu w porównaniu do 2011 r. (3.511 zł) o 1,8%.

(dowód: akta kontroli str. 22-31, 403-409, 415-417, 959-964, 1102)

Wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe ustalone zostały na poziomie roku 2008 – zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej²².

(dowód: akta kontroli str. 410-414)

W 2012 r. wielkość wynagrodzeń bezosobowych w części 85/10 została dostosowana do limitu określonego przez Ministra Finansów w piśmie z dnia 23 marca 2012 r. (2.445 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 419-422)

W 2012 r. w ŁUW wydatkowano 431 tys. zł²³ na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 94 umów zlecenia i 38 umów o dzieło z osobami spoza kontrolowanej jednostki (110 umów na kwotę 419 tys. zł) oraz jednym pracownikiem Urzędu (22 umowy na kwotę 12 tys. zł). Umowy o dzieło zawarte z pracownikiem, dotyczące opracowania testów egzaminacyjnych do sprawdzenia kwalifikacji instruktorów

²¹ W przeliczeniu na pełne etaty.

²² Patrz przypis 6

²³ W §§: 4170 - Wynagrodzenia bezosobowe, 4300 – Zakup usług pozostałych, 4550 – Szkolenia członków korpusu służby cywilnej i 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (dotyczą umowy w sprawie pełnienia nadzoru inwestorskiego).

szkolących kandydatów na kierowców, kierowców i motorniczych, nie obejmowały obowiązków wynikających z przyjętego zakresu czynności.

Szczegółowym badaniem objęto 20 umów w łącznej kwocie 82 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace, wynikające z zakresu działania Urzędu, zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym. Analizowane umowy nie były zawarte na warunkach określonych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy²⁴. W dwóch przypadkach zawarto umowy zlecenia (na łączną kwotę 8 tys. zł) w sprawie doradztwa przy wykonywaniu prac dotyczących zamówień publicznych, pomimo iż przeprowadzanie tego typu postępowań należało do zadań Oddziału Techniczno-Administracyjnego (OT-A) w Wydziale Administracyjno-Gospodarczym ŁUW. Było to jednakże uzasadnione długotrwałą (usprawiedliwioną) nieobecnością w pracy przewodniczącej Komisji Przetargowej.

Stwierdzono ponadto, że spośród 132 zawartych umów, 119 nie zostało przekazanych do OT-A, pomimo takiego wymogu określonego w wewnętrznych procedurach jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 868-898)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 85/10 wyniosły 3.565 tys. zł (99,5% planu po zmianach) i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 233 tys. zł, tj. o 7%. Najwyższe wydatki poniesiono z tytułu zasądzonych rent (§ 3050) oraz nagród o charakterze szczególnym niezaliczonych do wynagrodzeń (§ 3040) – odpowiednio: 1.158 tys. zł i 883 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 318-367, 919-958, 1102)

Wydatki majątkowe w części 85/10 zrealizowano w wysokości 8.998 tys. zł, tj. 90,8% planu po zmianach i 81,9% wykonania w 2011 r. (10.980 tys. zł), z czego w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa - 4.019 tys. zł (44,7%). Niepełna realizacja wydatków wynikała głównie z faktu niewykorzystania przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi (KW PSP) środków w kwocie 654 tys. zł na zadanie związane z budową i funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego na terenie kraju. Spowodowane to było toczącym się postępowaniem sądowym w związku z nieusunięciem przez wykonawcę wad i usterek wykonanych robót.

Na inwestycje budowlane wydatkowano 2.849 tys. zł (76,8% planu po zmianach), z przeznaczeniem głównie na: wykonanie systemów wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w jednostkach organizacyjnych PSP (667 tys. zł), ocieplenie ścian zewnętrznych budynku archiwum Urzędu (570 tys. zł), przebudowę siedziby Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Łodzi (416 tys. zł) oraz przebudowę pomieszczeń budynku ŁUW z rozbudową sieci komputerowej i instalacji elektrycznej (402 tys. zł).

Wydatki na zakupy inwestycyjne w kwocie 6.149 tys. zł (99,1% planu po zmianach) wykorzystano między innymi na: dofinansowanie zakupu 7 samochodów drogowego ratownictwa technicznego, samochodu dowodzenia i łączności oraz samochodu specjalnego do rozpoznawania chemicznego wraz z urządzeniami do zdalnej detekcji skażeń dla PSP (1.979 tys. zł), zakup kontenera przeciwpowodziowego z wyposażeniem do działań ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych dla PSP (500 tys. zł) oraz zakup centrali telefonicznej z oprogramowaniem dla ŁUW (488 tys. zł). Poza wymienionymi wydatkami inwestycyjnymi, środki przeznaczone zostały między innymi na zakupy dla: Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-

²⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.)

Epidemiologicznej w Łodzi (urządzenia i sprzęt laboratoryjny), KW PSP (kontener przeciwpowodziowy z motopompą, sprzęt: elektroniczny, informatyczny, techniki specjalnej oraz ratowniczy) i Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Łodzi (wyposażenie laboratorium w specjalistyczną aparaturę do analizy prób środowiskowych).

Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 965-994)

Zobowiązania w części 85/10 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 12.443 tys. zł i były wyższe od stanu na koniec 2011 r. o 1.176 tys. zł (o 10,4%). Główną pozycję zobowiązań (11.411 tys. zł) stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi, z tego: 8.957 tys. zł z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, 1.990 tys. z tytułu pochodnych i 464 tys. zł z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń i podatku dochodowego od osób fizycznych. Zobowiązania z tytułu wynagrodzeń osobowych (§§ 4010 i 4020) wynikały z zatwierdzenia przez Ministerstwo Finansów (w systemie TREZOR) limitów środków na dzień 21 i 24 grudnia 2012 r. bez uwzględnienia pochodnych od wynagrodzeń przewidzianych do wypłaty w tych dniach, jako możliwych do realizacji w styczniu 2013 r.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. w kwocie 1,6 tys. zł wystąpiły w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi (rozd. 01032) i wynikały z otrzymania dwóch faktur w styczniu 2013 r., po upływie terminu płatności.

(dowód: akta kontroli str. 995-1027)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż w Urzędzie nie przestrzegano wewnętrznych uregulowań w zakresie przechowywania umów zleceń i umów o dzieło. Zgodnie z postanowieniami zarządzenia Nr 4/2012 Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie procedur wewnętrznych udzielania zamówień publicznych w ŁUW, jeden egzemplarz każdej umowy w sprawie zamówienia publicznego powinien pozostawać w OT-A. Spośród 132 umów zleceń i umów o dzieło zawartych w 2012 r., w posiadaniu ww. Oddziału znajdowało się jedynie 13 z nich, co potwierdziły wpisy w prowadzonym rejestrze. Kontrola wykazała, iż do OT-A nie przekazano m.in. 48 umów podpisanych przez Dyrektora Wydziału Infrastruktury oraz 64 zawartych w Wydziale Polityki Społecznej. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu, spowodowane to było głównie niedopatrzeniem. W wyniku niniejszej kontroli, Dyrektor Generalny ŁUW polecił dyrektorom poszczególnych wydziałów przekazanie do OT-A brakujących umów.

(dowód: akta kontroli str. 415-418, 868-898)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych. Wydatki poniesiono w sposób gospodarny i celowy, w granicach określonych w planie finansowym.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2012 r. z budżetu środków europejskich w części 85/10 finansowane były projekty i zadania w ramach:

- Narodowej Strategii Spójności 2007 – 2013, w tym:
 - o Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego (RPO WŁ), dla którego Wojewoda Łódzki pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji, a ŁUW – beneficjenta w odniesieniu do jednego projektu,
 - o Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), w ramach których Wojewoda pełnił funkcję dysponenta przekazującego środki beneficjentom realizującym projekty,
- Wspólnej Polityki Rolnej, w tym Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007 – 2013 (PROW), na realizację którego Wojewoda przekazywał środki w ramach finansowania wyprzedzającego.

(dowód: akta kontroli str. 250)

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 85/10 został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r.²⁵.

W ustawie budżetowej na 2012 r. ujęte zostały wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 13.964 tys. zł z przeznaczeniem na realizację PROW (9.403 tys. zł), RPO WŁ (4.492 tys. zł) i PO KL (69 tys. zł). Wydatki te zaplanowane zostały na podstawie zapotrzebowań zgłoszonych przez jednostki realizujące poszczególne projekty i zadania.

W trakcie roku budżetowego plan wydatków został zwiększony środkami z rezerw celowych o 6.185 tys. zł (do kwoty 20.149 tys. zł), na realizację przez KW PSP oraz ŁUW projektów w ramach RPO WŁ, a także na realizację przez KW PSP projektów w ramach PO KL i POLiŚ. Wnioski o uruchomienie przez Ministra Finansów środków z rezerw oraz zmiany w budżecie dokonane decyzjami Wojewody Łódzkiego, były celowe i wynikały z zawartych umów o dofinansowanie projektów.

(dowód: akta kontroli str. 184-249)

Ustalone nieprawidłowości

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

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 12.830 tys. zł i stanowiły 91,9% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej oraz 63,7% planu po zmianach. Niskie wykonanie wydatków (22,4%) stwierdzono w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo w ramach realizacji PROW. Z kwoty 8.036 tys. zł, zaplanowanej w rozdziale 01008 na zadania z zakresu melioracji wodnych, wydatkowano jedynie 1.147 tys. zł (14,3%), głównie z uwagi na opóźnienia w realizacji poszczególnych operacji spowodowane nieterminowym sporządzaniem dokumentacji projektowej przez wykonawców umów. Wydatki w kwocie 1.367 tys. zł, zaplanowane w rozdziale 01005 na zadania związane ze scalaniem gruntów, wykonano w wysokości 959 tys. zł (tj. w 70,2%). Niepełna realizacja wydatków wynikała głównie z przedłużających się procedur: wydania

²⁵ Patrz przypis 5.

pozwolenia na budowę, a także zatwierdzenia projektu scalenia z uwagi na wniesione odwołanie.

Wykonanie wydatków w działach: 750 Administracja publiczna (11 tys. zł) i 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (10.723 tys. zł) wyniosło odpowiednio: 91,7% oraz 99,9% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 250-260, 1097-1101, 1570)

W 2012 r. ŁUW był beneficjentem projektu pn. „Elektroniczna administracja – zadowolony klient. Budowa systemu e-administracji w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi”, realizowanego w ramach RPO WŁ. Poniesione z tego tytułu wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 11 tys. zł, dotyczące wynagrodzenia pracownika Urzędu, były zgodne z kategoriami wydatków określonymi w porozumieniu o dofinansowanie i zostały prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych. Kwota złożonych przez Urząd do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) zleceń płatności była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Zlecenia te przekazywane były w terminie określonym przez BGK w harmonogramie płatności środków europejskich. Opóźnienia w realizacji zleceń przez BGK nie wystąpiły.

Środki europejskie w kwocie 8,8 tys. zł przekazane przez BGK na rachunek pomocniczy, o którym mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁶, prowadzony dla omawianego projektu w Narodowym Banku Polskim, wykorzystane zostały w 100%. Saldo konta 138 „Rachunek środków europejskich” na ostatni dzień każdego miesiąca było zerowe. Na koniec 2012 r. nie wystąpiła konieczność dokonania zwrotu odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 ww. rozporządzenia.

Dysponent części 85/10 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na rachunku pomocniczym ŁUW, między innymi przez analizę miesięcznych informacji o zleceniach płatności otrzymywanych z BGK i porównanie ich z danymi ujętymi przez Urząd w sprawozdaniu Rb-28 UE.

Dla projektów realizowanych przez KW PSP, finansowanych w części 85/10 z budżetu środków europejskich, nie prowadzono rachunków pomocniczych, bowiem nie obejmowały one wypłaty wynagrodzeń i pochodnych dla pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 261-262, 1561-1631)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowe potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

²⁶ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem nr 233/2012 z dnia 3 września 2012 r.²⁷ Wojewoda Łódzki ustanowił procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych i statystycznych przez podległych dysponentów. Procedury dotyczyły w szczególności zasad weryfikacji sprawozdań pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym oraz metodyki postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zapewniały one prawidłowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań rocznych.

(dowód: akta kontroli str. 263-287, 395)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez ŁUW (dysponenta III stopnia) jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w nich były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 48.600.907,83 zł i były zgodne z kwotą przedstawioną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 54.704.571,29 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Łodzi w dniu 1 lutego 2013 r.

²⁷ Do dnia 31 sierpnia 2012 r. obowiązywało zarządzenie nr 281/2010 z dnia 1 października 2010 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych. Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 odpowiadała zapisom na koncie 130 po stronie Ma i kwocie środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 423-505)

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej, czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-28 UE odpowiadały zapisom na kontach: 982 – Plan wydatków środków europejskich, 983 – Zaangażowanie wydatków środków europejskich roku bieżącego oraz 227 – Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 506-537, 1569, 1623-1631)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 45.812.517,13 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

W ŁUW nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, jak również zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 585-602)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, rzetelnie sporządzone zostały sprawozdania roczne i kwartalne dysponenta części 85/10. Wielkości wykazane w sprawozdaniach łącznych: Rb-23, Rb-27, Rb-28²⁸, Rb-28 Programy, Rb-28 Programy WPR, Rb-28 UE, Rb-28 UE WPR, Rb-N i Rb-Z odpowiadały danym zawartym w sprawozdaniach jednostkowych.

Wszystkie sprawozdania podległych jednostek oraz łączne sprawozdania budżetowe i statystyczne przekazane zostały ich odbiorcom w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 288-402)

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w sprawozdaniu dysponenta III stopnia z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości jego sporządzenia. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane przez ŁUW w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów

²⁸ prawidłowość sporządzenia łącznych sprawozdań Rb-23, Rb-27 i Rb-28 sprawdzono na przykładzie 9 pozycji (rozdziałów) wybranych losowo spośród 3 działów: 010, 851 i 900.

²⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103

³⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247

z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³¹.

(dowód: akta kontroli str. 538-584)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Dokumentacja opisująca przyjęte przez ŁUW zasady rachunkowości spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³² (uor). Uwzględniono w niej zmiany wprowadzone w 2012 r. do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa /.../³³.

(dowód: akta kontroli str. 603-609)

Od dnia 1 stycznia 2011 r. w Urzędzie funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego ŁUW, system księgowości komputerowej AGEMA FK wersja 6.0. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Stosownie do wymogów określonych w uor, system księgowości komputerowej zapewniał: ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz możliwość ustalenia osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4), a także trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1). System nie zapewniał natomiast kontroli poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej i zapisu księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 610)

W Urzędzie przeprowadzono badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych, a także wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i roczną. Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych (ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości) oraz transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

³¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

³² Dz. U. z 2013, poz. 330

³³ Dz. U. Nr 128, poz. 861, ost. zm. Dz. U. z 2012, poz. 121

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 213 zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną³⁴ na kwotę 8.695 tys. zł. Niezależnie, badaniu poddano także 59 zapisów na kwotę 351 tys. zł dobranych w sposób celowy w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg. Wydatki objęte badaniem (w łącznej kwocie 9.046 tys. zł) stanowiły 0,5% zrealizowanych wydatków w części 85/10.

Przeprowadzone badanie wykazało, że za wyjątkiem trzech opisanych niżej przypadków (na łączną kwotę 34 tys. zł), dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Stwierdzone błędy polegały na:

- zaewidencjonowaniu w urządzeniach księgowych niewłaściwej daty operacji gospodarczej w odniesieniu do jednego zapisu na kwotę 20 tys. zł³⁵, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 1 uor,
- nieujęciu - wymaganego w art. 23 ust. 2 pkt 3 uor - opisu operacji gospodarczej w przypadku jednego zapisu księgowego na kwotę 10 tys. zł³⁶,
- braku – na jednym dowodzie na kwotę 4 tys. zł³⁷ - podpisu głównego księgowego Urzędu na dowód dokonania wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 3 ufp oraz zatwierdzenia do ujęcia w księgach rachunkowych, stosownie do postanowień § 18 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w ŁUW.

Wszystkie zbadane dowody i odpowiadające im zapisy księgowe roku 2012, jak również wybrane dodatkowo do kontroli, w sposób celowy, zapisy zaewidencjonowane w styczniu 2013 r. (13 zapisów na łączną kwotę 12 tys. zł), ujęte zostały w księgach we właściwych okresach sprawozdawczych.

W wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 85/10 NIK wniosowała o prawidłowe sporządzanie dowodów księgowych oraz właściwe ich ewidencjonowanie w księgach rachunkowych. Wyniki niniejszej kontroli wskazują, iż skutecznie działająca kontrola funkcjonalna spowodowała poprawę w przedmiotowym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 611-698)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Badanie poprawności formalnej dowodów księgowych wykazało uchybienia dotyczące:

- zaewidencjonowania w urządzeniach księgowych błędnej daty operacji gospodarczej w przypadku dowodu nr 120/02 (zapis na kwotę 20 tys. zł), czym naruszono przepis art. 23 ust. 2 pkt 1 uor,
- nieujęcia w ewidencji księgowej opisu operacji w odniesieniu do dowodu nr 328/02 na kwotę 10 tys. zł, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor,
- braku naniesienia na dokumencie nr 28/05 na kwotę 4 tys. zł podpisu głównego księgowego Urzędu na dowód dokonania wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 3 ufp, oraz zatwierdzenia do ujęcia w księgach rachunkowych, stosownie do postanowień § 18 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w ŁUW.

³⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

³⁵ Dowód księgowy nr 120/02 dobrany statystycznie – faktura Vat nr FLZ0602411/002/12 z dnia 9 lutego 2012 r.

³⁶ Dowód księgowy nr 328/02 dobrany celowo – wyciąg bankowy nr 38 z dnia 23 lutego 2012 r.

³⁷ Dowód księgowy nr 28/05 dobrany celowo – duplikat faktury Vat nr FLZ06143169/001/11 z dnia 9 grudnia 2011 r.

Główny księgowy ŁUW wyjaśnił, iż powyższe błędy i braki spowodowane były pomyłką i przeoczeniem. W ocenie NIK, miały one charakter formalny i nie wpłynęły na wiarygodność sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 671-698)

W przypadku dwóch faktur nie został dotrzymany termin weryfikacji merytorycznej, określony w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów. Zgodnie z postanowieniami tej instrukcji, faktura powinna zostać bezzwłocznie sprawdzona i zatwierdzona przez dyrektora komórki merytorycznej, a następnie przekazana - nie później niż 5 dni przed upływem terminu płatności - do WFiB. W przypadku dowodów nr nr 95/06 i 318/06³⁸, ich weryfikacja w wydziałach odpowiednio: Administracyjno-Gospodarczym i Infrastruktury trwała 10 i 14 dni, a do WFiB przekazane zostały 3 i 4 dni przed upływem terminu płatności. Przedłużenie procesu weryfikacji omawianych dowodów, spowodowane m.in. okresem świątecznym, nie spowodowało opóźnień w ich zapłacie.

(dowód: akta kontroli str. 699-713)

Stosowany w Urzędzie system księgowości komputerowej nie zapewniał kontroli poprawności sekwencji dat. Badanie dowodów księgowych wykazało, iż 9 z nich³⁹ (dobranych celowo) na łączną kwotę 12 tys. zł zaksięgowanych zostało pod datą wcześniejszą niż data zdarzenia gospodarczego. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednakże, iż ewidencji tych dowodów dokonano zgodnie uregulowaniami określonymi w polityce rachunkowości ŁUW oraz we właściwych okresach sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 610, 669, 671-676)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 85/10:

- w formie pisemnych analiz kwartalnych sporządzanych przez WFiB i zatwierdzanych przez Wojewodę Łódzkiego; przedmiotem ww. analiz były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 ufp, a ponadto wysokość zaległości i zobowiązań z podaniem przyczyn ich wystąpienia, wyniki kontroli finansowych prowadzonych w podległych jednostkach oraz realizacja projektów z udziałem środków UE; analizy zawierały, wynikające z ich treści, wnioski i zalecenia kierowane do podległych dysponentów dotyczące między innymi: wzmoczenia monitoringu poziomu zaległości w dochodach, podjęcia działań mających na celu spowodowanie pełnego wykonania planu wydatków na programy realizowane z budżetu środków europejskich, a także działań

³⁸ Odpowiednio: faktura nr U/1878/2012 z dnia 31.05.2012 r. na kwotę 8.922,42 zł i faktura nr 822/2012 z dnia 11.06.2012 r. na kwotę 87.477,60 zł

³⁹ Dowody nr nr: 275/01, 323/02, 476/10, 477/10, 478/10, 751/12, 769/12, 795/12, 806/12.

mających na celu prawidłowe ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych; zalecenia te były na bieżąco realizowane przez adresatów,

- w formie kontroli u podległych dysponentów, prowadzonych przez WFIB; kontrole dotyczyły między innymi prawidłowości wykorzystania dotacji celowej przekazanej gminom na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (25 kontroli) oraz prawidłowości ustalenia kwoty zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu soleckiego, przekazanej gminom w formie dotacji celowej na realizację zadań własnych (26 kontroli); sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia, dotyczące głównie starannego weryfikowania wniosków o zwrot podatku akcyzowego w odniesieniu do powierzchni użytków rolnych oraz wykazywania w tym zakresie rzetelnych danych w składanych do Wojewody sprawozdaniach rzeczowo-finansowych, były na bieżąco realizowane przez adresatów,
- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono między innymi następujące zagadnienia: realizacja zamówień publicznych powyżej kwoty 14 000 euro, prawidłowość prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości z wykonania budżetu w układzie zadaniowym oraz zasadność wykorzystania środków finansowych z udziałem funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników w kontekście realizacji celów i zadań Urzędu; sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części oraz kierownikom podległych jednostek i komórek organizacyjnych ŁUW; wydane zalecenia dotyczyły głównie przestrzegania przez komisję przetargową zasad udzielania zamówień publicznych, opracowania pisemnych procedur w zakresie sporządzania przez ŁUW planu budżetu w układzie zadaniowym, a także wydatkowania środków z pomocy technicznej na finansowanie kursów językowych pracowników zgodnie z polityką szkoleniową beneficjenta oraz z wymogami określonymi w opisach stanowisk pracy; adresaci podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki, informując o tym audytora wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 714-773)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. 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 Kontroli⁴⁰, wnosi o poinformowanie o działaniach podjętych w celu skierowania do rzecznika dyscypliny finansów publicznych zapowiedzianych zawiadomień (opisanych na str. 9 wystąpienia).

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. 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 Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

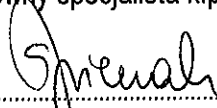
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

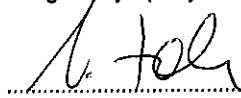
Łódź, dnia 9 kwietnia 2013 r.

Kontrolerzy

Izabella Śpiewak
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Zbigniew Łabęcki
główny specjalista k.p.

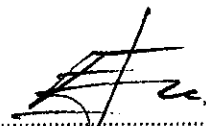

.....
podpis

Stanisław Wlazło
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p. o. Dyrektora
Edward Lis


.....
podpis

