



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL - 4100-01-01/2013
P/13/162

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/162 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Barbara Zajdel – Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84377 z dnia 29 stycznia 2013 r.2. Piotr Wanic – Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84379 z dnia 29 stycznia 2012 r.3. Piotr Górny - Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84386 z dnia 5 marca 2012 r.4. Joanna Łukasik – Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84378 z dnia 29 stycznia 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, 10-575 Olsztyn, Al. Marszałka Piłsudskiego 7/9 (zwany dalej „Urzędem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Podziewski – Wojewoda Warmińsko-Mazurski. (dowód: akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 85/28 - województwo warmińsko-mazurskie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było rzetelne sporządzenie planu wydatków na 2012 rok, jego wykonanie zgodnie z przyjętymi założeniami, a także gospodarne i celowe wydatkowanie środków budżetowych. Prawidłowo przekazywano również i rozliczano dotacje z budżetu państwa oraz rzetelnie i terminowo sporządzono łączne sprawozdania budżetowe.

Powyższa ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 12,9% wydatków zrealizowanych w części 85/28 oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi te prowadzone były prawidłowo, a roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Dysponent części, zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (uof), prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

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

- niedostosowaniu planu kont dysponenta III stopnia w zakresie ewidencjonowania wartości niematerialnych i prawnych do wprowadzonej 16 lutego 2012 r. zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad

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

²Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³ („rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości”),

- przekroczeniu planu wydatków dysponenta III stopnia o kwotę 920 zł w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie, § 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. kontrola dochodów budżetowych w części 85/28 województwo warmińsko-mazurskie została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2012 r. dochody budżetu państwa w części 85/28 województwo warmińsko-mazurskie zostały zaplanowane w kwocie 81.340,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 97.935,4 tys. zł, tj. 120,4% kwoty planowanej. Dochody te uzyskano głównie z tytułu realizacji zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie m.in. gospodarki gruntami i nieruchomościami i pomocy społecznej (37.816,2 tys. zł), z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (25.010,3 tys. zł), a także wpływów z różnych opłat uzyskanych m.in. z tytułu zarządu, użytkowania oraz użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa (21.705,7 tys. zł).

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała m.in. z uzyskania nieplanowanych dochodów w kwocie 4.498,0 tys. zł pochodzących m.in. ze zwrotów dotacji wraz z odsetkami z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego w łącznej kwocie 1.634,4 tys. zł oraz uzyskania wyższych od planowanych dochodów w dziewięciu działach klasyfikacji budżetowej, tj. m.in. w:

- dz. 700 Gospodarka mieszkaniowa. Wykonano dochody w kwocie 28.086,4 tys. zł, co stanowiło 137,0% kwoty zaplanowanej (20.500,0 tys. zł). Wyższe wykonanie dochodów spowodowane było m.in. uzyskaniem wyższych wpływów za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości, a także z tytułu zbycia nieruchomości Skarbu Państwa, w tym m.in. przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
- dz. 010 Rolnictwo i łowiectwo. Zrealizowane dochody wyniosły 17.947,5 tys. zł, co stanowiło 118,6% planu (15.130,0 tys. zł). Wyższe wykonanie spowodowane było wzrostem opłat za prowadzenie przez powiatowe inspektoraty weterynarii monitoringu i nadzoru nad zakładami przetwórstwa środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego i środków żywienia zwierząt;
- dz. 852 Pomoc społeczna. Zrealizowane dochody wyniosły 11.005,3 tys. zł, stanowiące 162,6% kwoty ujętej w planie (6.768,0 tys. zł). Wyższe ich wykonanie związane było z trudnością ustalenia, na etapie planowania, wpływów z prowadzonych postępowań egzekucyjnych wobec dłużników alimentacyjnych, a także precyzyjnego oszacowania przez jednostki samorządu terytorialnego szacunku gminnego liczby osób, które złożą wnioski o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz wypłat z funduszu alimentacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 9-23)

Największy udział w dochodach wynoszący 89,5% stanowiły dochody uzyskane w działach:

- 750 Administracja publiczna – 30.609,3 tys. zł (31,3% dochodów ogółem),
- 700 Gospodarka mieszkaniowa – 28.086,4 tys. zł (28,7%),

³ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

- 010 Rolnictwo i łowiectwo – 17.947,5 tys. zł (18,3%),
- 852 Pomoc społeczna – 11.005,3 tys. zł (11,2%).

(dowód: akta kontroli str. 9-14, 30-32)

1.2. Na koniec 2012 r. w części 85/28 województwo warmińsko-mazurskie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 299.592,3 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 282.782,2 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 54.782,4 tys. zł (o 22,4%), a zaległości wyższe o 50.865,1 tys. zł (o 21,9%). Zwiększenie zaległości wystąpiło głównie w dziale 852 Pomoc społeczna, rozdziale 85212 Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, § 2350 Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego i wyniosło 51.808,9 tys. zł. Powodem ich wzrostu była nieskuteczna windykacja prowadzona przez gminy wobec dłużników alimentacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

Największy wzrost zaległości na koniec 2012 r. w stosunku do stanu z końca 2011 r. wystąpił w następujących gminach: Elbląg – wzrost o 8.736,8 tys. zł (o 27,1%), Olsztyn o 8.288,5 tys. zł (o 27,2%), Elk – o 4.496,2 tys. zł (o 25,9%), Pisz – o 1.805,3 tys. zł (o 25,6%) oraz Gołdap – o 1.666,9 tys. zł (o 23,7%).

Nadzór Wojewody nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie podejmowanych działań windykacyjnych wobec dłużników alimentacyjnych został opisany w punkcie 6.2 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 28-29)

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

2.1.1. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta części 85/28 do projektu budżetu państwa, według limitu ustalonego m.in. przez Ministerstwo Finansów, wyniosły 555.072,0 tys. zł. Kwoty te, w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej na 2012 r., zostały następnie zwiększone przez Ministerstwo Finansów do wysokości 1.192.600,0 tys. zł. Ostatecznie w ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w ww. części zostały przyjęte na poziomie 1.193.631,0 tys. zł. Wydatki te zostały zaplanowane przez Urząd w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- założenia wskazane przez Ministra Finansów w pismach dotyczących wstępnych limitów wydatków do projektu ustawy budżetowej, w tym dotyczące m.in. prognozowanego średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług (102,8% wydatków z 2011 r.),
- opracowane przez jednostki podległe Wojewodzie wstępne projekty planów wydatków, z podziałem na wydatki bieżące i majątkowe wraz z ich uzasadnieniem,
- uwzględniono środki na realizację inwestycji oraz na bieżące funkcjonowanie jednostek podległych Wojewodzie, w tym m.in. na realizację ich zadań statutowych, na bazę lokalową i jej utrzymanie, zakup towarów i usług.

(dowód: akta kontroli str. 33-48)

2.1.2. Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone do kwoty 1.535.158,7 tys. zł, tj. per saldo o kwotę 341.527,7 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały ze zwiększenia z:

- rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 341.301,7 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (48.125,3 tys. zł), na dofinansowanie wypłat zasiłków stałych (28.072,4 tys. zł) i okresowych (38.125,4 tys. zł) oraz na realizację świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego i składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne (32.814,6 tys. zł);
- rezerwy ogólnej budżetu państwa o kwotę 226,0 tys. zł, którą przyznano na dofinansowanie adaptacji części pomieszczeń Gminnego Ośrodka Kultury w Wydminach do potrzeb urzędu gminy, w związku z pożarem budynku tego urzędu, który miał miejsce w styczniu 2012 r.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 341.301,7 tys. zł wykorzystano 318.857,0 tys. zł, tj. 93,4%. Główną przyczyną niepełnego wykorzystania środków z rezerw było m.in.:

- w dz. 852 Pomoc społeczna, w rozdziale 85212 Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – duża ilość decyzji odmownych związana m.in. z przekroczeniem przez wnioskodawców kryterium dochodowego, jak i niedostarczenia przez nich niezbędnych dokumentów warunkujących przyznanie świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych (niewykorzystana kwota 9.872,0 tys. zł);
- w dz. 854 Edukacyjna opieka wychowawcza, w rozdziale 85415 Pomoc materialna dla uczniów – niespełnienie przez część rodzin korzystających ze świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz z dofinansowania zakupu podręczników w ramach rządowego programu pomocy uczniom „Wyprawka szkolna” – ustawowego kryterium dochodowego uprawniającego do ich uzyskania, a także konieczność wniesienia przez j.s.t. szczebla gminnego 20% wkładu własnego w realizację zadań, stosownie do art. 128 ust. 2 uof (4.928,0 tys. zł);
- w dz. 010 Rolnictwo i łowiectwo, rozdziale 01022 Zwalczanie chorób zakaźnych – korzystniejsza sytuacja epizootyczna na terenie województwa warmińsko-mazurskiego i w związku z tym niepełne wykorzystanie przewidzianej na ten cel 10% rezerwy finansowej, a także niewypłacenie odszkodowania za zwierzęta likwidowane z nakazu powiatowego lekarza weterynarii wskutek odwołania się do sądu osoby poszkodowanej i braku rozstrzygnięcia w tej sprawie do końca 2012 r. (2.081,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 49-63)

W wyniku badania wykorzystania środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 93.952,1 tys. zł (tj. 27,5% ogółu zwiększeń budżetu ze środków przeniesionych z rezerw celowych) ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację zadań. Z przyznanej kwoty zwiększeń Urząd wykorzystał kwotę 83.766,4 tys. zł (89,0%), w tym na:

- zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych oraz na pokrycie poniesionych przez gminę kosztów postępowania w sprawie zwrotu podatku w pierwszym okresie płatniczym 2012 r. w ramach dotacji przekazanych gminom na ten cel w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo, rozdziale 01095 Pozostała działalność (24.954,1 tys. zł),
- działania realizowane w dziale 852 (Pomoc społeczna) w ramach dotacji w łącznej kwocie 47.503,7 tys. zł przekazanych gminom z przeznaczeniem m.in. na dofinansowanie wypłat zasiłków okresowych w części gwarantowanej z budżetu państwa (kwota 24.670,7 tys. zł w rozdziale 85214), na realizację świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego (21.793,4 tys. zł w rozdziale 85212) oraz na opłacenie

składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające świadczenia (kwota 1.039,7 tys. zł w rozdziale 85213),

- zadania realizowane przez Urząd jako dysponenta III stopnia w kwocie 11.308,6 tys. zł, w tym na rozbudowę drogowych przejść granicznych (rozdział 60031 – kwota 10.401,7 tys. zł), wynagrodzenia wraz z pochodnymi (rozdział 75011 - 665,2 tys. zł) oraz realizację projektu pn. „Budujemy miasteczko ruchu drogowego” (rozdział 60095 – kwota 241,7 tys. zł).

Niewykorzystane środki w kwocie 10.185,7 tys. zł zostały m.in. w części zablokowane odpowiednimi decyzjami Wojewody (9.589,0 tys. zł), głównie z powodu mniejszych od przewidywanych potrzeb gmin w zakresie wypłaty świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych (oszacowano je na wyższym poziomie niż w roku 2011 r. z uwagi na ustawy wzrost prognozy dochodu kwalifikującego do uzyskania świadczenia, jak i wzrost kwoty zasiłków) lub zwrócone przez jednostki samorządu terytorialnego (563.6 tys. zł), zgodnie z art. 168 ust. 1 uof.

Z przyznanej Gminie Wydminy z rezerwy ogólnej budżetu państwa dotacji w wysokości 226,0 tys. zł jednostka samorządu terytorialnego wykorzystwała 222,4 tys. zł, tj. 98,4%. Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 3,6 tys. zł wraz z odsetkami gmina zwróciła w dniu 11 lutego 2013 r. Zwrotu tego dokonano po uprzedniej weryfikacji przez Urząd przedłożonych przez gminę faktur za ww. adaptację, w wyniku której stwierdzono, że nie zapewniła ona w wymaganej wysokości udziału własnego dotowanego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 62-130)

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

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez dysponenta części 85/28 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

2.2.1. Zrealizowane w części 85/28 województwo warmińsko-mazurskie wydatki wyniosły 1.504.422,2 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach. Najwyższe kwoty niezrealizowanych wydatków wystąpiły w działach:

- 010 Rolnictwo i łowiectwo, w którym nie wykorzystano kwoty 6.946,0 tys. zł, w tym głównie dotacji przeznaczonych na finansowanie zadań związanych z realizacją Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 („PROW”). Wynikało to m.in. z uzyskania przez Samorząd Województwa tzw. „oszczędności poprzetargowych”, tj. rozpoczęcia realizacji nowych zadań, których koszt wyniósł średnio 68% wartości określonej w kosztorysach inwestorskich oraz nierozpoczęcia zadania dotyczącego przebudowy wałów przeciwpowodziowych w gminie Braniewo, w związku z zaskarżeniem przez Nadleśnictwo Zaporowo decyzji Wojewody zezwalającej na realizację inwestycji przeciwpowodziowej.
- 852 Pomoc społeczna – kwoty 15.521,3 tys. zł, w tym m.in. dotacji przekazanych gminom na finansowanie świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczeń pielęgnacyjnych. Przyczyną niewykorzystania tych środków był m.in. fakt, że gminy zapotrzebowania na środki składały na podstawie złożonych wniosków o ustalenie prawa do ww. świadczeń oraz na podstawie wydanych decyzji, a po ich zweryfikowaniu wydano dużo decyzji odmownych.

(dowód: akta kontroli str. 131-162)

W porównaniu do 2011 r. wydatki były wyższe o 40.900,1 tys. zł, tj. o 2,8%. Najwyższy wzrost wydatków wystąpił w dziale 852 Pomoc społeczna, w tym głównie w rozdziałach:

- 85203 Ośrodki wsparcia – o 12.191,1 tys. zł i dotyczył większego dofinansowania bieżącej działalności oraz prac standaryzacyjnych 56 środowiskowych domów samopomocy, w tym czterech utworzonych w 2012 r.,
- 85202 Domy pomocy społecznej – o 10.826,3 tys. zł i związany był m.in. z poniesieniem wydatków inwestycyjnych na realizację nowego zadania polegającego na budowie Domu Pomocy Społecznej dla osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie w Węgorzewie,
- 85214 Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – o 8.472,7 tys. zł i wynikał z wypłaty większej liczbie osób (o 3.358) świadczeń m.in. z tytułu długotrwałej choroby, niepełnosprawności i bezrobocia,
- 85216 Zasiłki stałe – o 10.734,8 tys. zł i związany był ze zwiększonym do 100% dofinansowaniem zasiłków stałych, w związku ze zmianą wprowadzoną ustawą z dnia 22 grudnia 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁴, zgodnie z którą do ww. zasiłków wyłączono zastosowanie art. 128 ust 2 uof oraz art. 115 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 852 Pomoc społeczna (ich udział w wydatkach ogółem stanowił 54,8%) i wyniosły 824.523,5 tys. zł, tj. 98,2% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim finansowania świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego w ramach przekazanych gminom na ten cel dotacji (§ 2010) – 517.873,2 tys. zł, dofinansowania bieżącej działalności 38 domów pomocy społecznej – 55.225,9 tys. zł (§ 2130 dotacje z budżetu państwa na własne zadania bieżące powiatów) oraz na dofinansowanie zasiłków i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (§ 2030 dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin) – 59.341,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 131-159, 163-173, 205-207)

2.2.2. Wydatki Urzędu jako dysponenta III stopnia wyniosły 56.415,5 tys. zł i stanowiły 3,8% wydatków w części 85/28 województwo warmińsko-mazurskie. Badaniem objęto wydatki w wysokości 21.499,5 tys. zł, tj. 1,4% wydatków w ww. części. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Urząd, jako dysponent III stopnia, dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. m.in. na rozbudowę i modernizację drogowych przejść granicznych w Gołdapi, Grzechotkach i Bezledach oraz morskiego i kolejowego przejścia granicznego we Fromborku i Skandawie, a także na remont pomieszczeń Urzędu. W wyniku tych działań m.in. przebudowano układ komunikacyjny, wybudowano pawilony kontrolerskie oraz zaadaptowano budynek w celu szczegółowej kontroli samochodów na przejściu w Gołdapi, wykonano zadania wag dynamicznych oraz wydzielono kierunki ruchu na przejściu w Grzechotkach, a także dokonano zakupu videoendoskopu do kontroli celnej na przejściu w Gronowie.

Kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne na kwotę 9.404,9 tys. zł (spośród 58 na łączną kwotę 23.840,5 tys. zł), w tym:

- dwa przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, które dotyczyły rozbudowy Drogowego Przejścia granicznego w Gołdapi oraz wykonania zadania wag, ogrodzenia oraz wydzielenia kierunków ruchu na terenie przejścia w Grzechotkach,
- jedno – przeprowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki, dotyczącego wykonania robót budowlanych stanowiących zamówienie uzupełniające w stosunku do zamówienia podstawowego w zakresie rozbudowy Drogowego Przejścia Granicznego w Gołdapi.

⁴ Dz. U. Nr 291 poz. 1707

⁵ Dz. U z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm.

Na realizację tych umów wydatkowano 9.056,9 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 174-204)

2.2.3. Wykorzystane w 2012 r. dotacje wyniosły 1.244.873,4 tys. zł, co stanowiło 98,3% planu po zmianach wynoszącego 1.266.529,8 tys. zł. Były one wyższe od wydatków wykonanych w 2011 r. o 72.060,4 tys. zł, tj. o 6,1% . Wyższe wykonanie wystąpiło głównie w rozdziale 852 Pomoc społeczna (o kwotę 52.206,3 tys. zł, tj. o 6,8%).

Na dotacje podmiotowe zaplanowano kwotę 140,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 829,5 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 829,5 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 415,6 tys. zł, tj. o 100,4%. Dotacje te przekazane zostały na pokrycie kosztów robót konserwacyjnych urządzeń melioracji wodnych szczegółowych i skierowane były do 36 spółek wodnych w województwie warmińsko-mazurskim. Podziału kwot dotacji dokonano przy uwzględnieniu wartości wykonanych robót inwestycyjnych w roku poprzednim.

Na dotacje celowe na zadania bieżące zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 1.011.116,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 1.265.054,4 tys. zł, tj. o 25,1%. Wydatki w tym zakresie wyniosły 1.243.398,1 zł, co stanowiło 98,3% planu po zmianach. Dotacje te przekazane zostały wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego w województwie warmińsko-mazurskim (116 gminom, 21 powiatom oraz Samorządowi Województwa) w łącznej kwocie 1.142.282,4 tys. zł, dwóm innym jednostkom sektora finansów publicznych – 98.985,0 tys. zł (Warmińsko-Mazurskiemu Oddziałowi Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Warmińsko-Mazurskiemu Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego) oraz 115 jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych (m.in. fundacjom i stowarzyszeniom) – 2.130,7 tys. zł. Dotacje te przeznaczono m.in. na realizację zadań własnych i zleconych oraz realizowanych na podstawie porozumień przez jednostki samorządu terytorialnego, finansowanie funkcjonowania zespołów ratownictwa medycznego, a także na wykonywanie zadań z zakresu doradztwa rolniczego. Przyznane były one na podstawie m.in. zgłoszonych zapotrzebowań przez jednostki samorządu terytorialnego lub w drodze rozstrzygnięcia konkursów.

W 2012 r. przeznaczono także kwotę 639,0 tys. zł na dotację dla gminy uzdrowskiej Gołdap, a także udzielono rekompensat utraconych dochodów w podatkach i opłatach lokalnych w wysokości 6,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 208-316)

Szczegółową kontrolą objęto 10 spośród 121 umów o dotację celową zawartych przez dysponenta części 85/28 z beneficjentami w 2012 r. Łączna wartość analizowanych umów w badanej próbie wyniosła 99.304,8 tys. zł, tj. 98,1% wartości wszystkich umów. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazywanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych, zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 uof, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ww. ustawy.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej zbadanych dotacji ustalono, że środki wydatkowane zostały na zadania określone w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 214, 317-319)

2.2.4. Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 180.028,9 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 4.831,0 tys. zł, tj. o 2,8%. Niepełne wykonanie planu wydatków bieżących wystąpiło głównie w dziale

⁶ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

010 Rolnictwo i łowiectwo i wyniosło 3.120,9 tys. zł. Niewykorzystanie środków wynikało m.in. z obowiązku utrzymywania przez inspekcję weterynaryjną 10% rezerwy finansowej na nieprzewidziane epizootcje. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (81,6%) stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług.

(dowód: akta kontroli str. 131-160, 208)

Wydatki na wynagrodzenia⁷ wyniosły 92.821,6 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 709,5 tys. zł. Największy wzrost wydatków na wynagrodzenia wystąpił głównie w rozdziałach:

- 75011 Urzędy wojewódzkie, w których kwota wynagrodzeń wzrosła o 483,9 tys. zł (o 2,3%) i wynikała ze zwiększenia, ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, limitu na wynagrodzenia przeznaczonego dla operatorów numerów alarmowych w ramach ogólnokrajowego systemu powiadamiania ratunkowego (w 2012 r. wzrost limitu o 10 etatów),
- 80136 Kuratoria oświaty – wzrost o 178,0 tys. zł, tj. o 4,5%. Przyczyną tego były zmiany zatrudnienia w drugiej połowie 2011 r. (tj. powołanie od lipca wicekuratora oraz zatrudnienie od października pracownika gospodarczego), których skutki wystąpiły w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 131-159, 320-326)

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

Przeciętne zatrudnienie⁸ w 2012 r. w części nr 85/28 wyniosło 2.308 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o trzy osoby. Największe różnice wystąpiły w grupie 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (zwiększenie z 1.112 etatów w 2011 r. do 1.115 w 2012 r.). Zmiany te wynikały głównie ze wzrostu przeciętnego zatrudnienia (o 10 etatów) w związku z uruchomieniem Drogowego Przejścia Granicznego w Grzechotkach.

Przeciętne wynagrodzenie⁹ w 2012 r. wynosiło 3.538,30 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 16,20 zł, tj. o 0,46%. Największe różnice wystąpiły w rozdziałach:

- 01023 Inspekcja Jakości Handlowej i Artykułów Rolno-Spożywczych, w statusie 01 wystąpił wzrost o kwotę 3.866,7 zł, tj. o 65,0% (z 5.950,00 zł w 2011 r. do 9.816,70 zł w 2012 r. – wzrost o 65,0%). Na wzrost ten miało wpływ przede wszystkim spadek przeciętnego zatrudnienia w związku z odwołaniem w styczniu 2012 r. ze stanowiska Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora;
- 80136 Kuratoria Oświaty - o 526,30 zł, tj. o 13,5% (w statusie 01 z 3.893,10 zł w 2011 r. do 4.419,40 zł w 2012 r.) w związku ze zwiększeniem przeciętnego zatrudnienia,
- 75410 Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej - o 420,50 zł, tj. o 12,3% (w statusie 03 – z 3.417,40 zł do 3.837,90 zł). Przyczyną zwiększenia była m.in. wypłata nagród jubileuszowych dla trzech pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 320-335)

W 2012 r. dysponent części 85/28 na wydatki wynikające z zawartych umów zleceń i umów o dzieło wydatkował łącznie 14.773,8 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach.

Urząd jako dysponent III stopnia wydatkował 137,8 tys. zł (w tym 127,5 tys. zł w § 4170 i 10,3 tys. zł w § 4550) na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 27 umów zleceń i 13 umów o dzieło z osobami spoza kontrolowanej jednostki oraz dwóch umów zleceń zawartych z pracownikami kontrolowanej jednostki.

⁷ Według danych wskazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków.

⁸ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Szczegółowym badaniem objęto 20 umów (nie wystąpiły przypadki finansowania umów z budżetu środków europejskich) w kwocie 119,0 tys. zł (86,4% ogólnej kwoty umów). W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z zawartymi umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 336-347)

2.2.5. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.979,5 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 20,9%, tj. o 342,7 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja tych wydatków wynikała głównie z wypłat odpraw w łącznej kwocie 154,8 tys. zł dla 23 pracowników, w związku z likwidacją z dniem 31 grudnia 2012 r. Warmińsko-Mazurskiego Centrum Zdrowia Publicznego. Najwyższe wydatki poniesiono na wypłatę świadczeń m.in. wynikających z przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy oraz odpraw pieniężnych (§ 3020), które łącznie wyniosły 1.111,5 tys. zł (99,8% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 208, 348-349)

2.2.6. Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 61.677,9 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach i były one niższe od wykonanych w 2011 r. o kwotę 38.022,2 tys. zł, z czego w dziale 600 Transport i łączność – o 41.316,0 tys. zł (o 53,2%), w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 2.372,7 tys. zł (o 61,0%).

Dysponent części 85/28 wydatkował na zakupy inwestycyjne 12.375,5 tys. zł, tj. (99,8% planu po zmianach), inwestycje budowlane 48.859,0 tys. zł (96,8%) oraz kwotę 443,4 tys. zł na zwrot części wydatków majątkowych wykonanych w 2011 r. przez gminy w ramach funduszu sołeckiego (100,0%).

Zakupy wynikały z zakresu rzeczowego planu wydatków na 2012 r. i były uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Środki na wydatki majątkowe w 2012 r. wykorzystano między innymi na:

- sfinansowanie inwestycji melioracyjnych realizowanych na 18 obiektach w ramach PROW na lata 2007-2013 w rozdziale 01008 Melioracje wodne (wydatkowano 6.925,9 tys. zł),
- inwestycje i zakupy inwestycyjne na przejściach granicznych w łącznej kwocie 18.701,7 tys. zł (rozdział 60031), w tym m.in. na kontynuowanie rozbudowy Drogowego Przejścia Granicznego w Gołdapi w celu jego dostosowania do obsługi transportu towarowego o nacisku na oś do 115 KN (14.966,7 tys. zł), wykonanie zadaszeń wag dynamicznych przy dwóch kioskach kontrolerskich, wykonanie ogrodzenia oraz wydzielenie kierunków ruchu na terenie Drogowego Przejścia Granicznego w Grzechotkach (1.782,5 tys. zł), opracowanie dokumentacji projektowej rozbudowy i przebudowy przejść granicznych (kolejowych i morskich) w Braniewie i Fromborku (372,2 tys. zł),
- zakup i modernizację kolejowych pojazdów szynowych, służących do przewozów pasażerskich w ramach środków przyznanych Samorządowi Województwa w rozdziale 60001 Krajowe przewozy pasażerskie (7.293,8 tys. zł),
- dofinansowanie 26 zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Programu Wieloletniego „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój”, w wyniku których na terenie województwa zmodernizowano 27,05 km dróg powiatowych za kwotę 3.681,0 tys. zł (rozdział 60014) oraz 23,55 km dróg gminnych wydatkując na ten cel 6.567,0 tys. zł (rozdział 60016),
- budowę Domu Pomocy Społecznej w Węgorzewie, w tym m.in. na roboty budowlano-remontowe trzech budynków zbiorowego zamieszkania nadzór inwestorski oraz zakup części wyposażenia (rozdział 85202 – kwota 7.399,1 tys. zł),

- realizację zadań inwestycyjnych związanych ze standaryzacją środowiskowych domów samopomocy w ośmiu gminach, w tym m.in. na dokończenie zadania rozpoczętego w 2011 r., związanego z wybudowaniem sali ogólnej i przystosowaniem jej na potrzeby Środowiskowego Domu Samopomocy w Górowie Iławeckim, zakup windy dla Środowiskowego Domu Samopomocy w Marcinkowie w gminie Purda (rozdział 85203 Ośrodki wsparcia - 1.198,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 208, 350-355)

Nie wykorzystano zaplanowanych na 2012 r. środków na wydatki majątkowe w łącznej kwocie 1.665,3 tys. zł, głównie w dwóch działach: 010 Rolnictwo i łowiectwo - kwoty 968,9 tys. zł w związku m.in. z późnym rozpoczęciem trzech zadań inwestycyjnych w ramach PROW na lata 2007-2013 oraz w dziale 852 Pomoc społeczna - 600,9 tys. zł z powodu późnego uzyskania na ten cel środków z rezerwy celowej (przyznano je decyzją Ministra Finansów z dnia 12 października 2012 r i w związku z tym Powiat Węgorzewski nie zdążył w całości wydatkować otrzymanych środków).

(dowód: akta kontroli str. 353-354)

2.2.7. Wydatki współfinansowane ze środków europejskich zrealizowano w 2012 r. w wysokości 15.862,5 tys. zł, tj. 82,6% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 1.688,1 tys. zł, z czego w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo – o 2.491,8 tys. zł (o 23,8%), w dziale 050 Rybołówstwo i rybactwo – 236,5 tys. zł (o 66,9%).

Środki te w 2012 r. wykorzystano m.in. na sfinansowanie:

- 28 zadań realizowanych w ramach PROW na lata 2007-2013 w rozdziale 01008 Melioracje wodne (wydatkowano 7.515,2 tys. zł),
- wynagrodzeń i pochodnych pracowników zaangażowanych we wdrażanie i obsługę PROW, pokrycie kosztów przeprowadzenia kontroli, zakupu materiałów w rozdziale 01041 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (wydatkowano 4.368,4 tys. zł),
- kosztów wynagrodzeń i pochodnych dla pracowników zaangażowanych we wdrażanie i obsługę programu operacyjnego (PO RYBY 2007-2013), kosztów promocji, w rozdziale 05011 Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013 (wydatkowano 590,1 tys. zł).

Nie wykorzystano zaplanowanych na 2012 r. środków przeznaczonych na wydatki współfinansowane z środków europejskich w łącznej kwocie 3.332,9 tys. zł, głównie w dwóch działach:

- 010 Rolnictwo i łowiectwo - kwoty 2.633,8 tys. zł w związku m.in. z:
 - niższymi kosztami niż zaplanowano, przedłużającymi się procedurami przetargowymi oraz niewykonaniem kompletnej dokumentacji projektowej w ramach PROW,
 - wprowadzeniem planu oszczędnościowego, w myśl którego wstrzymano realizację części działań wynikających z założeń Planu Działań Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz innych wydatków związanych bieżącym funkcjonowaniem biur w departamencie,
- 050 Rybołówstwo i rybactwo – kwoty 213,9 tys. zł w związku z wprowadzeniem przez Samorząd Województwa planu oszczędnościowego, w myśl którego wstrzymano realizację części działań,
- 750 Urzędy Wojewódzkie – kwoty 484,3 tys. zł w związku m.in. z oszczędnościami z tytułu nieobsadzonych stanowisk.

(dowód: akta kontroli str. 208, 356-361)

2.2.8. Zobowiązania w części 85/28 budżetu państwa na koniec 2012 roku wyniosły 8.883,8 tys. zł (nie wystąpiły zobowiązania wymagalne) i były wyższe o 594,9 tys. zł (o 7,2%) od kwoty zobowiązań na koniec 2011 r. Główną pozycję (7.941,8 tys. zł, tj. 89,4% ogółu zobowiązań) stanowiły zobowiązania z tytułu wynagrodzeń (w tym dodatkowego

wynagrodzenia rocznego) i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 185,4 tys. zł (o 2,4%). Na wzrost zobowiązań wpływ miało ponadto:

- przejęcie zobowiązań po likwidowanych i przekształcanych jednostkach zaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 4160); na koniec 2012 r. zobowiązania z tego tytułu wyniosły 414,2 tys. zł, podczas gdy na koniec 2011 r. dysponent części nie miał takich zobowiązań,
- wyższe koszty zakupu energii (§ 4260); na koniec 2012 r. zobowiązania z tego tytułu wyniosły 130,3 tys. zł i były o 46,7 tys. zł (o 55,8%) wyższe w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2011 r.

(dowód akta kontroli str. 362-363)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

W okresie objętym kontrolą, w systemie realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, dysponent części 85/28 pełnił rolę dysponenta środków pochodzących z PROW na lata 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIŚ), zaś dysponent III stopnia pełnił rolę podmiotu realizującego wspólnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych projekt realizowany ze środków POIŚ pn. „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”.

(dowód akta kontroli str. 364)

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 85/28 został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012. Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków (24.010,0 tys. zł) została zwiększona 34 decyzjami Ministra Finansów ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, w tym:

- w ramach PROW – 28 decyzjami zwiększającymi, w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo, rozdziale 01008 Melioracje wodne, wydatki o kwotę 1.560,5 tys. zł, tj. o 6,5% (z kwoty 24.010,0 tys. zł do 25.570,5 tys. zł) z przeznaczeniem na wykonanie dokumentacji projektowej zadań przewidzianych do realizacji w latach następnych,
- w ramach POIŚ - w ustawie na zadania realizowane w ramach tego programu nie zaplanowano środków finansowych. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony środkami z rezerw celowych do kwoty 7.431,2 tys. zł, w tym w:
 - dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo, rozdziale 01008 Melioracje wodne na realizację projektu pn. „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I” do kwoty 6.601,3 tys. zł,
 - dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60095 Pozostała działalność do kwoty 246,5 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację projektu pn. „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”, realizowanego przez dysponenta części w partnerstwie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych,
 - dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne, rozdział 75410, § 6057 i 6067 – do kwoty 583,4 tys. zł na sfinansowanie projektu „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego” realizowanego przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie.

(dowód akta kontroli str. 365- 373)

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

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

3.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez dysponenta części 85/28 wyniosły 30.023,9 tys. zł i stanowiły 91,0% planu po zmianach i 125,0% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Z budżetu środków europejskich finansowano projekty realizowane w ramach:

- PROW, na który wydatkowano 22.597,6 tys. zł, tj. 88,4% kwoty ujętej w planie po zmianach i 121,6% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej). Niewykorzystanie środków w kwocie 2.972,9 tys. zł spowodowane było m.in. uzyskaniem niższych cen niż zakładano w kosztorysach inwestorskich, jak i przedłużającymi się procedurami przetargowymi (unieważnienie pierwszych postępowań),
- POiŚ - 7.426,3 tys. zł, tj. 99,9% kwoty planowanej (7.431,2 tys. zł).

W 2012 r. podległe jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich nie prowadziły rachunków pomocniczych wydatków z budżetu środków europejskich, o którym mowa w §14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁰, gdyż nie realizowały samodzielnie żadnych projektów.

W 2012 r. nie wystąpiły przypadki finansowania wydatków ze środków budżetu państwa zamiast z budżetu środków europejskich.

(dowód akta kontroli str. 366-370, 374-375, 384-385)

3.2.2. W 2012 r. dysponent III stopnia złożył zlecenia płatności na kwotę 241,7 tys. zł, która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków.

Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego zleceń płatności, a także zlecenia płatności złożone w 2012 r. do zrealizowania w 2013 roku.

Badaniem objęto wydatki dysponenta III stopnia w kwocie 241,7 tys. zł, tj. 0,8% ogółu wydatków budżetu środków europejskich, zrealizowane w dziale 600 Transport i łączność, w tym na:

- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 5,5 tys. zł (§ 4307 Zakup usług pozostałych),
- wydatki majątkowe w kwocie 236,2 tys. zł na inwestycje budowlane (§ 6057 Wydatki na inwestycje jednostek budżetowych).

W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowym i umową partnerską. Kontrolą objęto wydatki w łącznej kwocie 241,7 tys. zł na realizację dwóch umów zawartych z wykonawcami projektu. Stwierdzono, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umów. Środki wydatkowane w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano.

(dowód akta kontroli str. 376-383)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i 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 księgowo potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

¹⁰ 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

W zarządzeniu nr 209 Wojewody z 8 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie określono m.in. sposób sporządzania łącznych sprawozdań finansowych. Według zarządzenia sporządza się je na podstawie sprawozdań złożonych przez jednostki budżetowe podległe Wojewodzie oraz sprawozdania sporządzonego na podstawie ksiąg rachunkowych dysponenta głównego, z wyłączeniem wzajemnych rozliczeń dokonywanych między tymi jednostkami. Sposób przeprowadzania kontroli ww. sprawozdań budżetowych został określony w zakresach czynności trzech osób wykonujących te zadania. W ramach tej kontroli osoby te dokonywały sprawdzenia sprawozdań pod względem formalno-prawnym oraz pod kątem zgodności wysokości planu finansowego wykazanego w tych sprawozdaniach w zakresie dochodów, wydatków i dotacji. Określono także zadania w zakresie m.in. obsługi systemu TREZOR w zakresie przekazywania sprawozdań przez dysponentów, ich zatwierdzenia i przekazywania do Ministerstwa Finansów.

W wyniku analizy działań podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Wydziału Finansów i Kontroli Urzędu w zakresie kontroli sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów stwierdzono, że były one wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód akta kontroli str. 236-238, 386-415)

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 jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Urzędu jako dysponenta III stopnia, tj.:

- 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-28 Programy),

a także

- sprawozdania 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 zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹ i 4 marca

¹¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103

2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹².

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

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 479,2 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Przedstawione wydatki w kwocie 56.415,5 tys. zł 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 Olsztynie w dniu 4 lutego 2013 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130-02 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 479,2 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej.

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 56.415,5 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała wymagane podziałki klasyfikacji budżetowej.

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 za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 416-423)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹³. 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 tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie to zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 424)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹² Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

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

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

5.1. W Urzędzie od 2009 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Wojewodę system księgowości komputerowej pn. Finanse i księgowość „TBD-FK” w wersji 2.124. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 ww. ustawy),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 ustawy); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 425-428)

Ustalono jednak, że w 2012 r. plan kont dysponenta III stopnia w zakresie ewidencjonowania wartości niematerialnych i prawnych nie został dostosowany do wprowadzonej 16 lutego 2012 r. zmiany rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Dokonano wprawdzie, zgodnie z ww. rozporządzeniem, zmiany nazwy konta 080 „Inwestycje (środki trwałe w budowie)” na „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, nie usunięto jednak zapisów dotyczących ewidencjonowania po stronie Ma tego konta wartości niematerialnych i prawnych. Zgodnie z ww. rozporządzeniem konto 080 służy m.in. do ewidencji kosztów środków trwałych w budowie, natomiast według definicji tych środków (art. 3 ust. 1 pkt 16 ustawy o rachunkowości), są nimi zaliczane do aktywów trwałych środki trwałe w okresie ich budowy, montażu lub ulepszenia, do których nie zalicza się wartości niematerialnych i prawnych. Według M. Kiliszek Głównego Księgowego Dysponenta III Stopnia ujmowanie na koncie 080 wartości niematerialnych i prawnych związanych z realizowanymi inwestycjami jest prawidłowe, gdyż do czasu oddania do użytkowania tych składników (zakończenia inwestycji) są one niewykorzystywane, więc nie mogą być zaksięgowane na koncie 020, ani też na żadnym innym koncie.

NIK nie podziela ww. stanowiska, gdyż powyższa zmiana rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości miała właśnie na celu dostosowanie zasad funkcjonowania konta 080 do ustawowego pojęcia środków trwałych w budowie.

(dowód: akta kontroli str. 386-406, 425-427, 429-431)

5.2. Badanie w Urzędzie, jako dysponencie III stopnia, przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisom księgowym. 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. na kontach 201-1 i 201-7 Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami oraz 234-01 Pozostałe rozrachunki z pracownikami. Spośród ww. pozycji wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330

pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oraz dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł). Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 127 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹⁵ na kwotę 20.706,1 tys. zł. Próbę uzupełniono również o jeden dowód księgowy dobrany w sposób celowy (4,9 tys. zł). Wydatki objęte badaniem wyniosły łącznie 20.711,0 tys. zł, które stanowiły 36,7% zrealizowanych wydatków Urzędu jako dysponenta III stopnia.

Badanie ww. próby dowodów księgowych i dokonanych na jej podstawie zapisów księgowych wykazało m.in., że wszystkie:

- operacje gospodarcze wynikające z dowodów źródłowych zostały ujęte we właściwych kwotach i okresach sprawozdawczych (art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości),
- zapisy księgowe zawierały elementy określone w art. 23 ust. 2 ww. ustawy,
- dowody księgowe były poprawne pod względem formalnym (art. 21 ust. 1 ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 432-448)

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanych do Wojewody w dniu 18 kwietnia 2012 r. NIK wniosowała o podjęcie działań zapewniających prawidłowe ewidencjonowanie wydatków budżetowych dysponenta III stopnia. Przeprowadzone w toku niniejszej kontroli badanie ujmowania wydatków w księgach rachunkowych potwierdziło prawidłową realizację ww. wniosku.

W wyniku ww. badania ustalono również, że 11 kwietnia 2012 r. dokonano zapłaty kwoty 4.920,00 zł za ekspertyzę (faktura nr 3/3/2012), podczas gdy plan finansowy dla tego rodzaju wydatku (rozdział 75011, § 4390) wynosił 4.000,00 zł, a zmiany planu dokonano dopiero 25 kwietnia 2012 r. Dokonanie tej płatności spowodowało przekroczenie planu finansowego o kwotę 920 zł i było niezgodne z art. 162 pkt 3 uof. Według wyjaśnień Głównego Księgowego Dysponenta III stopnia, przekroczenie to spowodowane było błędem pracownika odpowiedzialnego za sporządzanie decyzji w sprawie zmian w planie wydatków Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 449-465)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- przekroczenie w kwietniu 2012 r. planu wydatków dysponenta III stopnia w rozdziale 75011, § 4390 o kwotę 920 zł w ww. klasyfikacji budżetowej,
- niewprowadzenie zmiany w planie kont dysponenta III stopnia w zakresie ujmowania operacji gospodarczych na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, wynikającej z rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

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

6.1. Wojewoda jako dysponent części 85/28 sprawował, określony w art. 175 ust. 1 i 2 uof, obowiązek nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami w sposób następujący:

¹⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

- Sporządzał kwartalne analizy wykorzystania dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego, zawierających m.in. dane dotyczące wysokości planowanych dotacji (z uwzględnieniem zmian w ciągu roku), kwot przekazanych i wydatkowanych. Ujęto w nich również dane dotyczące stopnia wykorzystania dotacji przez poszczególnych dysponentów, a także informację dotyczącą zaawansowania wykorzystania dotacji na dzień sporządzenia analizy. We wszystkich przypadkach w analizach tych zawarto wnioski, że wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego przekazanych środków kształtuje się na właściwym poziomie, zbliżonym do wskaźnika wynikającego z upływu czasu.
- Przeprowadzał, przy pomocy pracowników z poszczególnych wydziałów merytorycznych Urzędu, kontrole u podległych dysponentów, które dotyczyły m.in. oceny realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykorzystania i rozliczania dotacji na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, gospodarowania mieniem, gospodarki finansowej jednostek podległych (kontrole kompleksowe i doraźne), a także prawidłowości wydatkowania przez podległych dysponentów środków z rezerwy celowej. Sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia (dotyczące m.in. prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków wydatkowanych w ramach dotacji, korekt sprawozdań, terminowego przekazywania dochodów i naliczania odsetek od należności wymagalnych, a także terminowego regulowania zobowiązań wobec kontrahentów i prawidłowego klasyfikowania wydatków) były na bieżąco realizowane przez ich adresatów.

Ponadto, w ramach planu audytu wewnętrznego, w 2012 r. audytorzy zrealizowali pięć zadań audytowych (trzy zapewniające i dwie czynności doradcze), w wyniku których wydali łącznie 24 zalecenia i zaproponowali 11 usprawnień. Efektem przeprowadzenia zadania audytowego pn. „Ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych i zarządczych w Wydziale Zarządzania Funduszami Europejskimi oraz Wydziale Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji – aspekt efektywnościowy” było m.in. zaproponowanie zmiany struktury organizacyjnej Urzędu, poprzez skupienie zadań realizowanych przez ww. wydziały w jednej komórce organizacyjnej. Zaproponowane usprawnienie zostało zrealizowane, zaś wprowadzona zmiana spowodowała zmniejszenie wynagrodzeń osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz zredukowanie zatrudnienia w nowoutworzonym wydziale o dwa etaty.

(dowód: akta kontroli str. 466-494)

6.2. W 2012 r. w zakresie działań windykacyjnych podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych Wydział Polityki Społecznej Urzędu przeprowadził w trzech gminach (Elbląg - gmina wiejska, Janowiec Kościelny, Miłki) kontrole dotyczące oceny realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁶. Żadna z tych kontroli nie dotyczyła gmin, w których wystąpiły największe zaległości z analizowanego tytułu (zmiany ich stanu opisano w pkt. 1.2. wystąpienia). Na 2013 r. zaplanowano przeprowadzenie kontroli w 35 gminach, w tym m.in. w Olsztynie, Pisz i Goldapi, tj. w gminach w których nastąpił znaczący wzrost zaległości z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 495-505)

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

Ocena cząstkowa

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

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Realizację wydatków w granicach kwot ujętych w planie finansowym.
2. Dostosowanie planu kont dysponenta III stopnia w zakresie ewidencjonowania wartości niematerialnych i prawnych do wymogów rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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.

Olsztyn, dnia ... kwietnia 2013 r.

Kontrolerzy:
Barbara Zajdel
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Piotr Wanic
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Piotr Górny
doradca techniczny

.....
podpis

Joanna Łukasik
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Antoni Stupiński

.....
podpis

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.