



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO- 4100-02-01/2013

P/13/167

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/167 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/30, województwo wielkopolskie
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontrolerzy</i>	1. Marcin Adamczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85225 z dnia 16 stycznia 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Grzegorz Wojtasz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85227 z dnia 16 stycznia 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p> 3. Zuzanna Kaźmierczak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85229 z dnia 16 stycznia 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-6)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wielkopolski Urząd Wojewódzki, al. Niepodległości 16/18, (kod: 61-713) Poznań (dalej „WUW” lub „Urząd”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Florek, Wojewoda Wielkopolski

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 85/30 województwo wielkopolskie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 85/30 zostały zrealizowane w 111,3%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 2.327.347,8 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 9,5% zrealizowanych w części 85/30 wydatków³ 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 Urzędu.

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

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

³ Rezerwa celowa – 186.446,3 tys. zł, rezerwa ogólna – 4.520,0 tys. zł, dotacja podmiotowa dla spółek wodnych – 4.716,0 tys. zł, dotacje udzielane w §§2720, 2810, 2820, 2830 i 2840 – 16.022,6 tys. zł, wydatki WUW (dysponenta III stopnia) – 10.221,0 tys. zł.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości (szczegółowo opisane w dalszej części wystąpienia), z uwagi na ich niewielki zakres i skalę nie miały wpływu na realizację budżetu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego

Wojewoda Wielkopolski opracował dokumenty planistyczne dotyczące dochodów, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012⁴, tj. w załączniku Nr 70, rozdziale 3 - Planowanie dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 85/30 zostały zaplanowane w kwocie 264.288 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 294.135,30 tys. zł, tj. 111,3 % kwoty planowanej⁵. Były one o 8,1 % wyższe od dochodów uzyskanych w 2011 r.

Największy udział w dochodach wynoszący 40,8 %, stanowiły wpływy w kwocie 120.016,2 tys. zł z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd (dział 700, rozdział 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami) oraz dochody w kwocie 79.924,2 tys. zł (27,17% ogółu), uzyskane w dziale 750, rozdział 75011 – Administracja publiczna.

Wyższa o 9,2 % realizacja planu dochodów wystąpiła w dziale 700 i wynikała z wyższych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd (wpływy wzrosły o 22.815,9 tys. zł w stosunku do 2011 r.). Bezpośredni wpływ na wzrost zrealizowanych dochodów miała: aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu oraz zakończenie postępowań odwoławczych, prowadzonych przez samorządowe kolegia odwoławcze w powyższym zakresie (w 2012 roku powiaty dokonały 4.021 aktualizacji wartości nieruchomości, co stanowiło wzrost o 250 % w stosunku do 2011 r.); zwiększona ilość wniosków o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (*zrealizowane dochody z tego tytułu w roku 2012 wyniosły 12,8 mln - wzrost o ponad 250 % w stosunku do 2011 r.*); spłata zadłużenia po zakończeniu postępowań przed sądem oraz skuteczna windykacja należności prowadzona przez organy jednostek samorządu powiatowego (*w roku 2012 starostowie odnotowali spłatę zaległych z lat ubiegłych należności w kwocie ok. 18,5 mln zł – wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 14 %*).

Wyższa o 15,5 % realizacja planu dochodów w dziale 750 wynikała głównie z wyższych dochodów realizowanych w rozdziale 75011, w których największy udział miały wpływy⁶ z tytułu grzywien, mandatów i kar pieniężnych od osób fizycznych (66.738,4 tys. zł) oraz dochody w kwocie 10.052,8 tys. zł z tytułu opłat paszportowych (osiągnięte w roku 2012 dochody były wyższe odpowiednio o 3.594,70 tys. zł i 1.197,7 tys. zł w stosunku do roku poprzedniego).

Wyższa o 75,6 % realizacja planu dochodów wystąpiła w dziale 852 – Pomoc społeczna i wynikała głównie z wyższych o 70 % (w stosunku do planu) wpływów z tytułu zwróconych zaliczek alimentacyjnych i nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych (dochody z tego tytułu były wyższe o 1.602,3 tys. zł w stosunku do 2011 r.) oraz nieplanowanych dochodów w kwocie 2.891,8 tys. zł, które stanowiły zwrócone dotacje oraz płatności⁷.

(dowód: akta kontroli str. 2026-2077)

Na podstawie kontroli próby 11 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na koncie 221 na łączną kwotę 51.605,1 tys. zł stwierdzono, że objęte

⁴ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

⁵ Szczegółowym badaniem, w zakresie realizacji planu dochodów (na siedem analizowanych działów klasyfikacji budżetowej) objęto trzy działy, w których wykonanie planu i zrealizowane dochody były najwyższe.

⁶ Dochody ujęte w § 0570.

⁷ Dochody ujęte w § 2910.

badaniem należności⁸ zostały przypisane terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów. Saldo zaległości – według kartoteki obrotów – z tytułu ww. należności na dzień 18 marca 2013 r. wynosiło 49.735.470,31 zł.

Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2100-2424, 2427-2440)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Z dokonanych ustaleń wynika, że w przypadku należności z tytułu opłaty legalizacyjnej⁹ w kwocie 125.000 zł, której termin płatności upłynął 8 czerwca 2012 r. dokonana przez zobowiązanego w dniu 3 sierpnia 2012 r. wpłata (nieodpowiadająca sumie zaległości podatkowej i przypadających do dnia zapłaty odsetek za zwłokę) nie została rozliczona zgodnie z art. 55 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa¹⁰. Zgodnie z tym przepisem, odsetki za zwłokę wpłacane są bez wezwania organu podatkowego, a jeżeli dokonana wpłata nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, wpłatę tę zalicza się proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości podatkowej oraz kwoty odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim, w dniu wpłaty, pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę. Odsetki za zwłokę za okres od dnia 9 czerwca 2012 r. do dnia 3 sierpnia 2012 r. w kwocie 2.781,00 zł zostały przypisane¹¹ na koncie zobowiązanego w dniu 7 marca 2013 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) i uiszczono w dniu 19 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2100, 2103, 2127, 2139-2146)

2. NIK zwraca uwagę, że pomimo podjętych działań mających na celu urealnienie prognoz dochodów, plan dochodów na 2012 rok, w rozdz. 85212, w § 2350 (10.500 tys. zł) kolejny rok odbiegał od ich wykonania (14.278,2 tys. zł). Zdaniem NIK w planowaniu tych dochodów nie uwzględniono w pełni tendencji wzrostowej (utrzymującej się w ostatnich latach)¹².

(dowód: akta kontroli str. 2061-2065, 2899-2908)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność planowania oraz realizację dochodów budżetowych.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności budżetowe w kwocie 510.526,87 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 485.369,32 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności pozostałe do zapłaty i zaległości były wyższe odpowiednio o 137.702,68 tys. zł i 131.034,11 tys. zł. Zaległości¹³ dotyczyły głównie: grzywien, mandatów i kar pieniężnych od osób fizycznych (49.232,65 tys. zł, z czego 49.226,04 tys. zł to zaległości z tytułu niezrealizowanych dochodów pochodzących z grzywien nakładanych w postępowaniu mandatowym); dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego¹⁴ (335.360,64 tys. zł¹⁵) oraz wpływów z różnych opłat pobieranych przez jednostki administracji publicznej i inne jednostki budżetowe¹⁶. Zwiększenie ogólnej kwoty zaległości (w stosunku do stanu zaległości na koniec 2011 r.) wynikało głównie z:

⁸ Obejmowały one m. in. należności z tytułu opłat legalizacyjnych, których płatność rozłożono na raty (decyzja Wojewody Wielkopolskiego Nr OA.VI-13.3150-157/09 z 12 sierpnia 2009 r.), w odniesieniu, których Wojewoda Wielkopolski stosuje przepisy art. 67a oraz 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

⁹ Ustalonej postanowieniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Koninie z dnia 29 maja 2012 r.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.

¹¹ Wezwaniem do zapłaty z dnia 7 marca 2013 r. Wojewoda Wielkopolski wezwał zobowiązanego do zapłaty odsetek za zwłokę od dnia 9 czerwca 2012 r. do dnia 3 sierpnia 2012 r. w kwocie 2.781,00 zł.

¹² Wykonanie dochodów w rozdziale 85212 w latach 2009-2011 wynosiło odpowiednio: 11.081 tys. zł, 13.165,70 tys. zł i 16.055,8 tys. zł, z czego dochody w § 2350 w roku 2012 i 2011 stanowiły 80% i 79% dochodów całego tego rozdziału.

¹³ Szczegółowym badaniem objęto rozdziały klasyfikacji budżetowej, w których na koniec 2012 r. wystąpiły znaczące kwoty zaległości, tj.: rozdziały: 01093-0690, 01093-0830, 60055-0580, 71015-0690, 75011-0570, 75011-0690, 85193-0830

¹⁴ Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.

¹⁵ Ujmwane w rozdziale 85212, w paragrafie § 2350 (odnotowano wzrost zaległości w stosunku do 2011 roku o 77.085.452,01 zł, tj. 29,84 %).

¹⁶ Ujmwane w rozdziale 75011, § 0690 (przypis tych należności w stosunku do 2011 roku zwiększył się o 50.581.275,98 zł, a saldo zaległości netto o 49.512.770,11 zł); dochody w tym zakresie realizowane są przez dysponenta trzeciego stopnia – Wielkopolski Urząd Wojewódzki.

- ustalenia opłat za dokonanie wycinki drzew w kwocie 49.512.770,11 zł, (decyzje Wojewody Wielkopolskiego z dnia 12 marca 2012 r.), o których odroczenie w dniu 5 grudnia 2012 r. wystąpił podmiot zobowiązany do ich uiszczenia (terminy rozpatrzenia wniosków przesunięto do 28 lutego 2013 r. i 15 marca 2013 r.);
- utrzymywania się na niskim poziomie kwot zwracanych przez dłużników alimentacyjnych z tytułu wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (niezależnie od poprawy ściągłości).

(dowód: akta kontroli str. 2026-2060)

Na stan należności oraz dochodów zrealizowanych przez dysponenta części oraz WUW, a w konsekwencji na stan zaległości netto ogółem na koniec 2012 r. wpływ miała w szczególności:

- poprawa o 3,39 punktu procentowego (w porównaniu do 2011 r.) wskaźnika realizacji dochodów¹⁷ z tytułu grzywien nakładanych w postępowaniu mandatowym (dochody te w 2012 r. stanowiły kwotę 66.704,46 tys. zł) oraz odpisanie tych należności z uwagi na przedawnienie¹⁸, w kwocie 7.661,54 tys. zł;
- wzrost o 22.814,96 tys. zł w stosunku do 2011 r. kwoty dochodów z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie i trwałe zarząd, w tym spłata zadłużenia z lat ubiegłych (poprawa ściągłości w stosunku do roku poprzedniego o ok. 14%)¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2070-2071, 2499-2515)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie windykację należności budżetu państwa.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części nr 85/30 zostały zaplanowane w wysokości 1.924.083,0 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa²⁰ wyniosły 881.652 tys. zł²¹. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono m. in. następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- zamrożenie funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej;
- kwoty wydatków ustalonych przez Ministra Finansów²² z przeznaczeniem na: sfinansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, sfinansowanie przewoźnikom wykonującym krajowe pasażerskie przewozy autobusowe dopłat z tytułu ulgowych i bezpłatnych przejazdów, pokrycie wydatków związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej;
- kwoty wydatków określonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z przeznaczeniem na utrzymanie przejść granicznych;
- kwoty ustalone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeznaczonych na pomoc techniczną w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007 – 2013”.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki, w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 459.371,2 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały głównie:

¹⁷ Wskaźnik ten liczony jest jako procentowy stosunek kwoty dochodów do wartości należonych w danym roku mandatów.

¹⁸ Ocena działalności Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie windykacji dochodów z mandatów karnych została zawarta w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 26 października 2012 r., LPO-4101-15-02-2012.

¹⁹ Z analizy danych zawartych w sprawozdaniu Rb – 27 za 2011 r. i 2012 r. wynika, że przy wzroście poziomu należności o 17,50% z tytułu dochodów ujmowanych w rozdziale 70005, § 2350, kwota zrealizowanych dochodów była wyższa o 23,47% (zaległości netto na dzień 31 grudnia 2012 r. zwiększyły się w stosunku do 2011 roku o 6,92 %).

²⁰ Zgodnie z formularzem BW.

²¹ Tj. 45,82% kwoty ujętej w ustawie budżetowej.

²² Pismo Ministra Finansów z dnia 6 kwietnia 2011 r. nr FS8/414/1-30/LMX/2011.

- ze zwiększenia środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa o kwotę 454.743,0 tys. zł, głównie z przeznaczeniem na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań oraz dla jednostek podległych Wojewodzie na finansowanie skutków zmian systemowych,
- ze zwiększenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa o kwotę 4.520,0 tys. zł, z przeznaczeniem na zadania inwestycyjne w zakresie pomocy społecznej oraz na pomoc dla osób, które są obecnie w trudnej sytuacji materialnej w wyniku wydarzeń, które miały miejsce w czerwcu 1956 r. w Poznaniu,
- ze zwiększenia dokonanego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 21 czerwca 2012 r. o kwotę 108,2 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z przejęciem przez wojewodę zadań po likwidowanych delegaturach Ministerstwa Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1000-1036)

Z objętej badaniem kwoty 201.894,5 tys. zł rezerw celowych²³ wykorzystano 186.446,3 tys. zł, tj. 92%. Główną przyczyną niepełnej realizacji wydatków było niewykorzystanie dodatkowych środków przeznaczonych na świadczenia rodzinne, z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (nie wykorzystano 7.519,2 tys. zł w rozdziale 85212) a także na inwestycje i zakupy inwestycyjne w zakresie melioracji wodnych (nie wykorzystano 6.675,4 tys. zł w rozdziale 01008, §§6510 i 6519). Powodem niewykorzystania ww. środków był brak zapotrzebowania w tym zakresie ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Badanie wykazało, że Wojewoda rzetelnie zaplanował ww. dodatkowe środki i występował do Ministra Finansów o ich zwiększenie, opierając się na potrzebach zgłaszanych w ciągu roku przez te jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 1534, 1678, 1746-1750, 1755-1785)

Z powyższych rezerw 9.398,8 tys. zł stanowiły środki przyznane w dziale 85156, §2110 na opłacenie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku. Zwiększenia planu wydatków dokonano na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów: na kwotę 2.496,5 tys. zł na opłacenie składek za październik (decyzja z 15 listopada 2012 r.) i na kwotę 6.902,3 tys. zł na opłacenie składek za listopad (decyzja z 11 grudnia 2012 r.). Wojewoda Wielkopolski o przyznaniu ww. środków wystąpił w dniu 16 października 2012 r., a następnie, po otrzymaniu od Ministra Finansów decyzji odmownej²⁴ oraz po dokonaniu analizy budżetu, w dniu 15 listopada 2012 r. (składki za październik) i 4 grudnia 2012 r. (składki za listopad). Analiza budżetu dokonana przez Wojewodę Wielkopolskiego po otrzymaniu decyzji odmownej Ministra Finansów wykazała, że istnieją możliwości dokonania blokad środków pochodzących z rezerw celowych w rozdziałach 85214 i 85216 w wysokości 2.304,0 tys. zł oraz oszczędności w wysokości 27,2 tys. zł w dziale 851.

(dowód: akta kontroli str. 1679-1695, 1767-1770)

Dokonane przez NIK ustalenia wskazują ponadto, że z przyznanej Urzędowi z rezerw celowych kwoty 7.199 tys. zł wykorzystano 6.141 tys. zł, tj. 85%. Ponad połowę niewykorzystanej kwoty (787 tys.) stanowiły środki przyznane na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów:

- nr FS7/4135/45W/NIB/12/3851 z dnia 20 lipca 2012 r. - z rezerwy celowej cz. 83 poz. 9 (w dziale 750 rozdziale 75011 na kwotę 1.090 tys.) z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z utrzymaniem i funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego (wynagrodzenia i pochodne). Kwota niewykorzystanych środków wyniosła 313 tys. zł

oraz

²³ Przyznanych dysponentowi części 85/30.

²⁴ Pismo z dnia 26 października 2012 r.

- nr MF/FS01/004223/8185 z dnia 11 października 2012 r. (w dziale 600 w rozdziale 60031 na kwotę 500 tys. zł) - z rezerwy celowej cz. 83 poz. 22 z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie lotniczego przejścia granicznego w Poznaniu (nie wykorzystano 474 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 38-42, 48-53, 56-57, 62-65)

Główną przyczyną niepełnej realizacji ww. zadań było etapowe uruchamianie obsługi numeru 112 (złożone postępowania rekrutacyjne wszczynano po otrzymaniu informacji o przyznaniu środków) oraz przedłużający się stan rozbudowy terminala pasażerskiego w Porcie Lotniczym Poznań - Ławica (zmiana terminów przejmowania przez służby graniczne pomieszczeń w nowym obiekcie). W wyniku badania wykorzystania przez Urząd środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 3.246 tys. zł (tj. 45 % ogólnej środków przeniesionych z rezerw celowych) ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację zadań, w tym między innymi na budowę i rozbudowę systemu powiadamiania ratunkowego na terenie kraju, finansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa oraz rozbudowę systemu alarmowania ludności o zagrożeniach. Nie wykorzystano kwoty 433 tys. zł, z tego 120 tys. zł²⁵ w związku z nierozstrzygnięciem przetargu na zakup i instalację windy dla osób niepełnosprawnych w obiekcie Wielkopolskiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego, a także w kwocie ponad 300 tys. zł z ww. przyczyn, odnoszących się do niewykorzystania w pełni środków przyznanych z rezerw celowych.

W 100% wykorzystane zostały środki z rezerwy ogólnej (4.520,0 tys. zł). Kwota²⁶ ta została wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem na przygotowanie prac adaptacyjnych w związku z przeniesieniem Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Kaliszu (3.500,0 tys. zł), pomoc dla osób, które są obecnie w trudnej sytuacji materialnej w wyniku wydarzeń, które miały miejsce w czerwcu 1956 r. w Poznaniu (500,0 tys. zł), dofinansowanie budowy Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrześni (400,0 tys. zł) i dofinansowanie budowy placówki opiekuńczo-wychowawczej w miejscowości Kaczki Średnie, gmina Turek (120,0 tys. zł).

Przyznana Urzędowi²⁷ z rezerwy ogólnej kwota 500 tys. zł została wykorzystana w całości i wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem na pomoc dla 176 osób, które obecnie są w trudnej sytuacji materialnej w wyniku wydarzeń, które miały miejsce w czerwcu 1956 roku w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 38-65, 84-85, 88-89, 1057-1064, 1703-1712)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprawidłowe było działanie zarówno na etapie opracowania projektu planu finansowego na 2012 r. dla Kuratorium Oświaty w Poznaniu jak i na etapie zatwierdzania tego planu na 2012 r. (w tym, w układzie zadaniowym). Dotyczy to ujęcia w planie finansowym dotacji w kwocie 3.100 tys. zł przeznaczonych na finansowanie i dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom, stowarzyszeniom i pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (§§ 2810, 2820 i 2830). Wydatki te (dotacje) nie były przewidziane do realizacji przez Wielkopolskiego Kuratora Oświaty (dysponenta trzeciego stopnia), ale przez Wojewodę Wielkopolskiego. W ocenie NIK, ww. postępowanie Wojewody Wielkopolskiego stało w sprzeczności z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych²⁸, zgodnie z którym podstawą gospodarki finansowej jednostek budżetowych jest plan dochodów i wydatków oraz § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczególnego sposobu wykonywania

²⁵ Na podstawie Zarządzenia nr 783/12 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 21 listopada 2012 r. dokonano blokady środków.

²⁶ Badanie kwoty 500,0 tys. zł z przeznaczeniem na pomoc dla osób, które są obecnie w trudnej sytuacji materialnej w wyniku wydarzeń, które miały miejsce w czerwcu 1956 r. w Poznaniu przeprowadzono na podstawie dokumentacji źródłowej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, natomiast badanie kwoty 3.500,0 tys. zł przeprowadzono na podstawie sprawozdań rzeczowych z wykorzystania środków z dotacji, składanych przez jednostki realizujące dotowane zadania.

²⁷ Na podstawie decyzji Ministra Finansów nr FS10/4135/202/30/MVM/12 z dnia 14 marca 2012 r. w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, w rozdziale 85395 paragraf 3110.

²⁸ Dz. U. z 2009 r Nr 157, poz. 1240 ze zm.

budżetu państwa²⁹, zgodnie z którym, dysponenci trzeciego stopnia przeznaczają otrzymane środki z budżetu państwa na realizację wydatków objętych ich planem finansowym (skutkowało brakiem przejrzystości w planowaniu i finansowaniu działalności Kuratorium Oświaty w Poznaniu).

Uzasadnienia takiego działania nie stanowią wyjaśnienia dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu WUW, który wskazywał na wyłącznie informacyjny charakter danych o wysokości dotacji na 2012 r., ujętych w planie finansowym Kuratorium Oświaty w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 2759-2776)

2. Środki rezerwy celowej w wysokości 2.496,5 tys. zł na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, za październik 2012 r. nie zostały przekazane przez Wojewodę Wielkopolskiego w terminie umożliwiającym ich terminowe opłacenie przez powiatowe urzędy pracy. WUW środki na ten cel przekazał w dniu 16 listopada 2012 r., podczas gdy termin płatności, zgodnie z art. 47 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³⁰, upływał w dniu 15 listopada 2012 r. Nieterminowe przekazanie środków przez Wojewodę Wielkopolskiego spowodowało konieczność zapłacenia odsetek (3.121,09 zł) przez powiatowe urzędy pracy.

W ocenie NIK, nieprawidłowości tej nie tłumaczą wyjaśnienia Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Urzędu z których wynika, że „kolejne pismo w sprawie niedoboru środków” wysłano 15 listopada 2012 r. (tj. w dniu w którym upływał termin płatności ww. zobowiązań), gdyż uznano, że „prośba o zwiększenie planu dotacji, będzie potraktowana poważnie i plan zostanie zwiększony”. Analiza budżetu przeprowadzona przez Wojewodę Wielkopolskiego (po odmowie zwiększenia planu przez Ministra Finansów, a przed wystąpieniem z ponownym wnioskiem) wykazała, że w budżecie znajdują się środki w wysokości 2.304,0 tys. zł, które mogą podlegać blokowaniu. Jednak, o środkach tych poinformowano Ministra Finansów dopiero w dniu 15 listopada 2012 r., tj. w momencie składania wniosku o przyznanie środków na opłacenie składek za miesiąc październik.

(dowód: akta kontroli str. 1679-1695, 1767-1770)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że decyzja Wojewody Wielkopolskiego nr 772/12 z dnia 15 listopada 2012 r. dot. zmniejszenia planu wydatków Urzędu, w rozdziale 85321 § 4480 spowodowała, że plan ten (4.500 zł) był niższy niż jego faktyczne wykonanie, które na dzień dokonania tych zmian wynosiło 4.890,69 zł³¹. Przy wprowadzeniu tej zmiany nie uwzględniono występującego zaangażowania wydatków w tym rozdziale i paragrafie klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 107-122)

2. Wojewoda Wielkopolski zrealizował wniosek pokontrolny NIK, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. i podjął działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości towarzyszących wprowadzaniu zmian w planie wydatków.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie, mimo ww. nieprawidłowości rzetelność planowania wydatków budżetowych. Zgłoszone przez dysponenta części 85/30 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań. Zmian w planie wydatków Urzędu, dokonywano rzetelnie i racjonalnie.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

2.2.1 Zrealizowane w części 85/30 wydatki wyniosły 2.327.347,8 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 204,5 tys. zł, tj. o 0,01%. Znacząco niższe wydatki od planu po zmianach, tj. o 31.009,7 tys. zł wystąpiły w rozdziale 85212.

²⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

³¹ Na wniosek Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej z dnia 30 listopada 2012 r., Zarządzeniem Wojewody Wielkopolskiego nr 806/12 z dnia 30 listopada 2012 r. ponownie dokonano zmian w planie wydatków w rozdziale 85321 § 4480, poprzez zwiększenie planu o kwotę 1.351 zł.

Kwota ta stanowiła 55,26% ogółu niewykorzystanych środków, które ujęte były w planie wydatków. Niewykorzystane środki obejmowały głównie wydatki planowane w § 2010 przeznaczone na wypłatę świadczeń rodzinnych (kwota 24.376,6 tys. zł), które zostały zaplanowane zgodnie z potrzebami zgłoszonymi przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej „jst”) oraz środki w rozdziale 85216 (kwota 3.145,0 tys. zł), z przeznaczeniem na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej takich jak zasiłki okresowe (ich plan został zwiększony zgodnie z pismem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 września 2012 r. - znak: DPS-III-B-074-20-6687-DG/12). Niewykorzystane środki (ujęte w rozdziale 85295, § 2010) dotyczyły także wydatków, przeznaczonych na realizację rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne (ich plan ustalono na podstawie potrzeb zgłoszonych przez jst).

Najwyższe wydatki, w kwocie 1.180.038,4 tys. zł (50,7% ogółu) wystąpiły w dziale 852 – Pomoc społeczna. Dotyczyły one przede wszystkim wypłat w kwocie 884.147,65 tys. zł na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212, § 2010), wydatków w kwocie 41.147,4 tys. zł na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej takich jak zasiłki okresowe, stałe i opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne od zasiłków stałych (rozdział 85216, § 2030), wydatków w kwocie 10.406,82 tys. zł przeznaczonych m. in. na realizację rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne (rozdział 85295, § 2010), a także wydatków na realizację wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w kwocie 42.961,55 tys. zł (rozdział 85295, § 2030).

W 2012 r., w budżecie w cz. 85/30 nie planowano i nie wydatkowano środków na dotacje przedmiotowe. Na dotacje podmiotowe, dla spółek wodnych, zaplanowano kwotę 374,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono o 4.342,0 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji podmiotowej była wyższa o 2.951,0 tys. zł, tj. o 167%. Zwiększenie planu wydatków wynikało z przydzielenia Wojewodzie Wielkopolskiemu przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dodatkowych środków na dotację podmiotową dla tych spółek na realizację zadań z zakresu „utrzymania melioracji wodnych szczegółowych”. Zrealizowane w 2012 r. w cz. 85/30 wydatki z tytułu dotacji podmiotowych wyniosły 4.716,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Podziału kwot dla poszczególnych spółek wodnych, Wojewoda Wielkopolski dokonał kierując się wysokością składek członkowskich uchwalonych przez spółki na 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 913-952, 1007, 2777-2794, 1433, 1554-1555, 1557, 1580-1605, 2742-2749)

Na dotacje celowe w 2012 r. dla cz. 85/30 zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 1.661.595,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 2.012.491,3 tys. zł, tj. o 21%. Największy udział w strukturze dotacji celowych miały dotacje w rozdziale 85212, tj. na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (45% wydatków z dotacji celowych). Dotacje celowe były przekazywane głównie do jst (89 % przekazanych kwot dotacji) na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i zadań własnych.

(dowód: akta kontroli str. 1283-1317)

Wojewoda Wielkopolski terminowo przekazał jst informacje o kwotach dotacji zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2012 r. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i ich zadania własne. Po ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2012 r., Wojewoda podzielił pomiędzy jst dotacje w kwocie 1.491.209,1 tys. zł. W swojej dyspozycji pozostawił kwotę 4.807,9 tys. zł (0,3% całości zaplanowanych dla jst dotacji), z której na koniec 2012 r. pozostało 224,5 tys. zł. Kwota niepodzielonych i niewykorzystanych na koniec roku dotacji była niższa o 45% niż w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 953-979, 1696-1697, 1704, 1731-1732)

W 2012 r., Wojewoda Wielkopolski zaplanował dotacje dla jst na zadania z zakresu administracji rządowej z uwzględnieniem 46 zadań, spośród 67 określonych w załączniku nr

7 do ustawy budżetowej na 2012 r. Podstawą tego działania były zapotrzebowania zgłaszane przez jst.

(dowód: akta kontroli str.996-999, 1698-1702)

Kwota 1.307.087,0 tys. zł dotacji dla jst na zadania z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, zaplanowana w ustawie budżetowej na 2012 r. zwiększona została w trakcie roku środkami z rezerwy celowej budżetu państwa o kwotę 210.458,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 955, 957, 1000-1036, 1696-1697)

W 2012 r. Wojewoda Wielkopolski, na podstawie analizy wykorzystania środków, zablokował 17.229,9 tys. zł na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, zadania realizowane na podstawie porozumień i zadania własne jst. Blokady dokonywane były niezwłocznie po otrzymaniu stosownych wniosków od jednostek podległych Wojewodzie. Blokady te wynikały głównie z oszczędności uzyskanych podczas realizacji zadań oraz mniejszego niż pierwotne zapotrzebowania na te środki, zgłaszane przez jst.

(dowód: akta kontroli str. 859-912, 1704-1705, 1735-1741)

WUW zbierał i analizował dane dotyczące realizacji przez jst zadań z zakresu: wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego i świadczeń rodzinnych; finansowania kosztów wydawania decyzji potwierdzającej prawo do świadczenia opieki zdrowotnej świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni, spełniającym kryterium dochodowe zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³²; prowadzenia, modernizacji i informatyzacji powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków; remontów, utrzymania oraz budowy urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz wyrównywania przewoźnikom wykonującym krajowe przewozy pasażerskie utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów. Wojewoda Wielkopolski dokonywał oceny realizacji ww. zadań na podstawie sprawozdań z realizacji zadań przedstawianych przez jst.

W ocenie NIK, powyższe świadczy o podejmowaniu przez Wojewodę Wielkopolskiego w 2012 r. działań mających na celu prawidłowe gospodarowanie dotacjami dla jst na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych tym jednostkom odrębnymi ustawami.

(dowód: akta kontroli str. 1742-1744, 1799-1993)

Dotacje w kwocie 164.717,9 tys. zł przekazano na podstawie zawartych umów fundacjom, stowarzyszeniom, pozostałym jednostkom sektora finansów publicznych i jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych głównie na realizację zadań z zakresu ratownictwa medycznego, doradztwa rolniczego i polityki społecznej³³.

Szczegółową kontrolą objęto 19 umów o dotacje celowe, zawartych przez Wojewodę Wielkopolskiego z beneficjentami w 2012 r.³⁴ Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 16.022,6 tys. zł, tj. 9,7% wartości dotacji celowych udzielonych w §§ 2720, 2810, 2820, 2830 i 2840. Przyznanie dotacji poprzedzała procedura konkursowa. Stwierdzono, że przekazanie środków następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (według dokumentacji rozliczeniowej określone umowy zadania zostały zrealizowane³⁵).

(dowód: akta kontroli str. 1433-1533)

Zobowiązania w części 85/30 budżetu państwa na koniec 2012 r.³⁶ wyniosły 18.934,1 tys. zł i były o 1.245,5 tys. zł wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Główną pozycję

³² Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 ze zm.

³³ Kwota ta stanowi wykonanie planu wydatków według sprawozdania łącznego Rb-28 za 2012 r.

³⁴ Jedna umowa na kwotę 15.660,0 tys. zł zawarta z Wojewódzkim Ośrodkiem Doradztwa Rolnego – rozdz. 01002, §2840 i 8 umów na łączną kwotę 362,6 tys. zł zawartych z fundacjami, stowarzyszeniami i parafiami – rozdz. 85295, §§2810, 2820, 2030.

³⁵ Na dzień zakończenia kontroli prowadzona była przez Urząd weryfikacja 12 spośród 19 objętych badaniem sprawozdań.

³⁶ Według danych zawartych w łącznym sprawozdaniu Rb-28 za 2012 r.

(14.175,1 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 2%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. w kwocie 9,5 tys. zł wynikały z nieodebrania przez rolnika odszkodowania za likwidację stada.

(dowód: akta kontroli str. 1283-1317, 2777-2794)

2.2.2 Wydatki Urzędu wyniosły 70.633 tys. zł i stanowiły 0,3% wydatków w części 85/30 (97% planu po zmianach). W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 6.760 tys. zł, tj. o 8,7%. Przyczyną niepełnego zrealizowania wydatków dysponenta III stopnia było m.in. niewykorzystanie środków z przyznaných rezerw, o których mowa w pkt 2.1, a także dokonywanie blokad środków w rozdziale 75011 w związku z oszczędnościami powstałymi w realizacji projektów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.

(dowód: akta kontroli str. 34-36, 38-43, 66-89)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 10.221 tys. zł³⁷, tj. 14,5% wydatków WUW (0,45% wydatków części 85/30). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Wielkopolski Urząd Wojewódzki dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami i oszczędnie. W wyniku analizy ponoszonych wydatków stwierdzono, że środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na bieżącą działalność Urzędu, realizację zadań inwestycyjnych i remontowych, utrzymanie przejścia granicznego Poznań – Ławica oraz regulowanie zobowiązań Skarbu Państwa. Każdorazowo uzasadniano celowość ponoszenia wydatków, rzetelnie je kalkulując.

(dowód: akta kontroli str. 174-244)

Sporządzane w Urzędzie dokumenty dotyczące planowanych inwestycji i remontów, podlegały bieżącej analizie i monitorowaniu. Ponadto, po zakończeniu roku, sporządzono i przedłożono Wojewodzie Wielkopolskiemu m.in. raport³⁸ z oceny stopnia realizacji celów w zakresie inwestycji budowlanych, z informacją o pełnej realizacji planowanych prac. Założenia realizacji zadań inwestycyjnych w 2012 roku dotyczyły: względów bezpieczeństwa, konieczności dostosowania budynków do obowiązujących przepisów (sanitarnych i przeciwpożarowych) oraz zapewnienia niezawodności istniejących systemów informatycznych. Z uwagi na odtworzeniowy charakter inwestycji, osiągnięte korzyści odnosiły się głównie do zmniejszenia kosztów utrzymania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 260-268)

Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, z tego jedno w trybie z wolnej ręki (na świadczenie usług pocztowych - przesyłek do 50 g) i dwa w trybie przetargu nieograniczonego (jedno na zaprojektowanie i wykonanie przebudowy i modernizacji łącznika w budynku WCPR oraz drugie na przebudowę zaplecza sali sesyjnej wraz z bufetem, szatniami oraz węzłem sanitarnym w Urzędzie). Łączna szacunkowa wartość analizowanych zamówień wyniosła 3.044 tys. zł netto. W wyniku przeprowadzenia ww. postępowań zawarto umowy na łączną kwotę 3.556 tys. zł brutto, natomiast na ich realizację wydatkowano w 2012 roku kwotę 2.750 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 publicznych³⁹. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, przestrzegając przyjętych w Urzędzie procedur udzielania zamówień publicznych⁴⁰. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

³⁷ Badaniem objęto wydatki na podstawie doboru próby zapisów księgowych z zastosowaniem metody monetarnej MUS. Szczegółowym badaniem objęto wylosowane wydatki majątkowe oraz obligatoryjne wydatki bieżące.

³⁸ Wydatki klasyfikowane w ramach rozdziału 75011.

³⁹ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴⁰ Zarządzenie nr 1/10 Dyrektora Generalnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z dnia 4 stycznia 2010 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu zmienione Zarządzeniem nr 45/10 Dyrektora Generalnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z dnia 27 października 2010 r., Zarządzeniem nr 23/11 Dyrektora generalnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z dnia 21 lutego 2011 r., Zarządzeniem nr 26/11 Dyrektora Generalnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z dnia 24 marca 2011 r., Zarządzeniem nr 49/11 Dyrektora Generalnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 18 listopada 2011 r. oraz Zarządzeniem nr 20/12 Dyrektora Generalnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z dnia 12 marca 2012 r.

W wyniku przeprowadzenia w Urzędzie postępowań (niejednokrotnie na zadania, których wartość szacunkowa nie przekraczała ustawowej kwoty 14 tys. euro) na podstawie trybów przewidzianych ustawą Prawo zamówień publicznych, osiągnięto oszczędności rzędu 1.772 tys. zł netto⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 157-173)

W efekcie przeprowadzenia w Urzędzie zadania audytowego dotyczącego funkcjonowania systemu zamówień publicznych⁴² Zespół Audytu Wewnętrzznego stwierdził, że system ten funkcjonuje zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych oraz zgodnie z przyjętymi w Urzędzie uregulowaniami wewnętrznymi, a system kontroli zarządczej w badanym obszarze działa bez zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 281-292)

2.2.3 Zrealizowane wydatki bieżące (dysponenta części 85/30) wyniosły 328.963,37 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 2.195,81 tys. zł, tj. 0,7%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 201.329,93 tys. zł (61,2%) oraz zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 57.990,77 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie⁴³ w 2012 r., w części 85/30, wyniosło 3.898 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 85 osób. Największe różnice wystąpiły w grupie obejmującej członków korpusu służby cywilnej (zatrudnienie mniejsze o 69 osób). Wydatki na wynagrodzenia wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 710,9 tys. zł⁴⁴. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części 85/30 (w tym w sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków Urzędu) nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost wydatków na wynagrodzenia (o 690,2 tys. zł), w odniesieniu do roku poprzedniego, dotyczył głównie działu 750 – Administracja publiczna i wynikał z „zatrudnienia operatorów numerów alarmowych”, których wynagrodzenia zwiększono o 522 tys. zł.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 3.706,6 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 94 zł, tj. o 2,6 %. Przyczyną wzrostu przeciętnego wynagrodzenia był ogólny spadek przeciętnego zatrudnienia przy zachowaniu nieznacznego wzrostu ogólnej kwoty wynagrodzeń (tj. o 0,41%).

(dowód: akta kontroli str. 2717-2741)

2.2.4 Zrealizowane wydatki bieżące WUW wyniosły 63.726 tys. zł, tj. 97,15% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 7.782 tys. zł, tj. o 11 %. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne⁴⁵ zrealizowane w wysokości 46.383 tys. zł (73%) oraz zakupy towarów i usług⁴⁶ zrealizowane w wysokości 12.146 tys. zł (19%). Wydatki na wynagrodzenia⁴⁷ w WUW wyniosły 39.340 tys. (62% wydatków bieżących) i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 714 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał z przyznania i wykorzystania środków z rezerw celowych m.in. na zatrudnienie operatorów numerów alarmowych, sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz wynagrodzeń dla pracowników przewidzianych do mianowania na urzędników służby cywilnej, a także w związku z przyznaniem środków na realizację zadań Ministerstwa Skarbu Państwa, przejętych przez Wojewodę Wielkopolskiego z dniem 30 kwietnia 2012 r.

⁴¹ Jest to różnica między sumą wynikającą z zawartych umów (w wyniku przeprowadzonych postępowań), a sumą szacunkowej wartości przedmiotowych zamówień (w kwotach netto).

⁴² Temat czynności doradczych przeprowadzonych przez Zespół Audytu Wewnętrzznego WUW: „Dokonywanie niezależnej i obiektywnej oceny w zakresie funkcjonowania systemu zamówień publicznych w jednostce, na podstawie wybranych postępowań w odniesieniu do systemu kontroli zarządczej”.

⁴³ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁴⁴ Dane według sprawozdania Rb-70, według sprawozdania Rb-28 wzrost wynagrodzeń (paragrafy wydatków 4010, 4020, 4040, 4050 i 4070) wraz z pochodnymi (paragrafy wydatków 4110 i 4120) wyniósł 3.162,20 tys. zł, w tym pochodne od wynagrodzeń 2.669,48 tys. zł.

⁴⁵ Dotyczy wydatków ujętych w paragrafach 401-404, 411, 412 klasyfikacji budżetowej.

⁴⁶ Dotyczy wydatków ujętych w paragrafach 421-430 klasyfikacji budżetowej.

⁴⁷ Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków, ujęte w rozdziale 75011 § 4010-4049.

(dowód: akta kontroli str. 34-37, 392-401, 415-425, 437- 447)

W ramach kontroli⁴⁸ sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

Przeciętne zatrudnienie⁴⁹ w Urzędzie (w rozdziale 75011) wyniosło 766 osób⁵⁰. W porównaniu do 2011 roku, przeciętne zatrudnienie było niższe o 36 osób (tj. o 4,5%).

(dowód: akta kontroli str. 2717-2719)

Przeciętne wynagrodzenie⁵¹ w WUW (w rozdziale 75011) w 2012 r. wyniosło 4.277,5 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 263,7 zł, tj. o 6,6%.

(dowód: akta kontroli str. 2717-2719)

Główną przyczyną wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w WUW był spadek poziomu zatrudnienia, a także wzrost wydatków na wynagrodzenia w zakresie utrzymania i funkcjonowania Wielkopolskiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 395-396, 398-399)

Według prowadzonego rejestru⁵², w 2012 roku w Urzędzie zawarto 93 umowy zlecenia/o dzieło. Ponadto, wydatkowano środki na zadania realizowane w ramach zawartych w 2011 roku 4 umów (82 umowy spośród 97 ww. zostały zawarte z osobami fizycznymi⁵³).

(dowód: akta kontroli str. 293-302)

W 2012 r. na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zlecenia i umów o dzieło z osobami fizycznymi wydatkowano w Urzędzie kwotę 769 tys. zł⁵⁴. 42 umowy, skutkujące poniesieniem wydatku w 2012 r. w wysokości 7.050 zł zostały zawarte z pracownikami Urzędu. Dotyczyły one szkoleń i praktycznych treningów zorganizowanych dla operatorów numerów alarmowych. Pracownicy Urzędu, z którymi zawierano przedmiotowe umowy nie realizowali powyższych zadań w ramach zawartych z nimi umów o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 297-302; 336-337; 374-382)

Szczegółowym badaniem objęto 20 umów (16 umów zlecenia i 4 umowy o dzieło) wybranych na podstawie prowadzonego w WUW rejestru. Łączna kwota wydatków poniesionych w 2012 r. z tytułu przedmiotowych umów wyniosła 78 tys. zł.

W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami oraz prawidłowo odebrane (wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym). Zakres czterech⁵⁵ umów spośród 20 zbadanych obejmował realizację zadań o tym samym charakterze, co prace należące do zadań właściwej komórki organizacyjnej Urzędu.

Zgodnie z § 2 obowiązującej w 2012 roku procedury⁵⁶, w szczególności uzasadnionych przypadkach, przedmiotem umowy mogą być prace należące do zakresu działania wydziału, których wykonanie jest niemożliwe ze względu na brak pracowników

⁴⁸ Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu będącego dysponentem środków trzeciego stopnia.

⁴⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁵⁰ W tym osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń - 73, osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe - 2, członkowie korpusu służby - 691.

⁵¹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

⁵² Zgodnie z § 6 obowiązującej w 2012 roku procedury zawierania i wykonania umów zlecenia i umów o dzieło w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu (stanowiącej załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 52/09 Dyrektora Generalnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z dnia 16 października 2009 r. w sprawie procedury zawierania i wykonania umów zlecenia i umów o dzieło w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu) Biuro Organizacyjno-Administracyjne WUW prowadzi m.in. rejestr zawartych umów.

⁵³ Finansowane w ramach § 4170.

⁵⁴ Wydatki ujęte w § 4170 - Wynagrodzenia bezosobowe.

⁵⁵ Dotyczyły: realizacji zadań związanych z postępowaniem mandatowym, przygotowaniem sprzętu obrony cywilnej do utylizacji, sporządzeniem raportu do Ministerstwa Środowiska dot. oszacowania strat oraz kosztów w zw. z kłeskami żywiołowymi a także prowadzenia ewidencji pism wpływających do Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości; umowy były zawierane sporadycznie, a okres ich obowiązywania nie był dłuższy niż 2 miesiące.

⁵⁶ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 52/09 Dyrektora Generalnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z dnia 16 października 2009r.

o kwalifikacjach wymaganych do realizacji zadania lub z uwagi na spiętrzenie zadań, których terminowe wykonanie nie jest możliwe przez pracowników wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 303-307)

Zlecenie wykonania usług osobom z zewnątrz uzasadniano m.in. koniecznością terminowej realizacji zadań Urzędu wynikających z obowiązujących przepisów, a także absencją chorobową pracowników. Przedmiotem pozostałych, objętych kontrolą umów było m.in. pełnienie funkcji inspektora nadzoru budowlanego, realizowanie prac remontowych, prowadzenie szkoleń, udział przedstawicieli wojewody w tym w kontaktach polsko-niemieckich w ramach Programu Odra (wynikających z udzielonego pełnomocnictwa), a także przygotowanie scenariuszy i prowadzenie uroczystości z okazji obchodów świąt państwowych.

(dowód: akta kontroli str. 331-335)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w WUW wyniosły 876 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 3,7%, tj. o 31,4 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem m.in. konieczności wypłaty odszkodowań pracownikom na podstawie wyroków sądowych, a także wzrostu liczby refundacji za okulary korekcyjne oraz wypłat świadczeń rzeczowych dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Najwyższe wydatki poniesiono na pomoc dla osób, które obecnie są w trudnej sytuacji materialnej w wyniku wydarzeń, które miały miejsce w czerwcu 1956 roku w Poznaniu (finansowane z rezerwy ogólnej).

(dowód: akta kontroli str. 34-37, 44, 402-403)

Wydatki majątkowe zrealizowano w Urzędzie w kwocie 6.032 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach i były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 990,1 tys. zł. WUW wydatkował na zakupy inwestycyjne 1.914,7 tys. zł, tj. (99,2% planu po zmianach), a na inwestycje budowlane 4.117 tys. zł (97% planu po zmianach). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. przeznaczono między innymi na przebudowę zaplecza socjalnego sali sesyjnej wraz z bufetem, szatniami oraz węzłem sanitarnym w Urzędzie (1.544 tys. zł); zaprojektowanie, wykonanie i modernizację łącznika Wielkopolskiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Poznaniu (1.045,5 tys. zł) oraz wymianę stolarki okiennej i drzwiowej wraz z renowacją elewacji w budynku C Urzędu - etap I i II (648,6 tys. zł). Poza wymienionymi wydatkami inwestycyjnymi, środki przeznaczone zostały na zakupy inwestycyjne, w tym m.in. na zakup sprzętu informatycznego dla WUW oraz dostawę i wykonanie instalacji 15 zestawów retransmisyjnych oraz 5 serwerów z oprogramowaniem sterującym siecią radiową i systemem alarmowym.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 31-37, 245-251, 253-265)

Zobowiązania w WUW na koniec 2012 r. wyniosły 3.888,1 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. o 101 tys., tj. 2,7%. Główną pozycję (3.112,7 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 2,8%. Na wzrost zobowiązań wpływ miał m.in. wzrost cen dostarczanych mediów oraz innych usług, a także wzrost zobowiązań z tytułu składek ZUS.

Na koniec 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód akta kontroli str. 402-403, 415-425, 437-447)

W ocenie NIK, zrealizowane zostały wnioski pokontrolne NIK związane z wykonaniem budżetu państwa za 2011 r., które dotyczyły finansowania w ramach wydatków bieżących wyłącznie kosztów utrzymania i realizacji statutowych zadań WUW, a także podjęcia działań mających na celu poprawę efektywności zarządzania środkami na rachunku bankowym WUW. W 2012 roku wyeliminowano nieprawidłowości w ewidencjonowaniu zrealizowanych wydatków i dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 499-504)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W ocenie NIK, jako brak rzetelności należy uznać niezaewidencjonowanie w rejestrze umów zlecenia/o dzieło umów dot. wykonywania prac w ramach składów orzekających o niepełnosprawności (wydatki ujmowane w rozdz. 85321, § 4170) oraz zawieranych z wojewódzkimi konsultantami medycznymi (wydatki ujmowane w rozdz. 75011, § 4170)⁵⁷. Obowiązek w tym zakresie określony został w procedurze wprowadzonej Zarządzeniem Nr 52/09 Dyrektora Generalnego WUW z dnia 16 października 2009 r. zgodnie, z którą Biuro Organizacyjno-Administracyjne Urzędu prowadzi rejestr zawartych umów⁵⁸ stanowiących podstawę do rozliczenia zobowiązań WUW.

(dowód: akta kontroli str. 293-296, 303-325, 363-382)

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora Biura Organizacyjno-Administracyjnego wynika, m. in., że umowy nie zostały ujęte w rejestrze, gdyż kierownicy komórek organizacyjnych nie dopełnili obowiązku stosowania procedury.

(dowód: akta kontroli str. 338-339)

Zaniechania ewidencjonowania w rejestrze umów zlecenia i o dzieło skutkowały m. in. tym, że na bieżąco nie była prowadzona na koncie pozabilansowym 998 ewidencja ich prawnego zaangażowania. Zaangażowanie wydatków na tym koncie (w § 4170), na koniec 2012 roku wyniosło 769.053,84 zł.

(dowód: akta kontroli str. 383-387)

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa [...] ⁵⁹, do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych ujętych w planie finansowym jednostki służy konto 998 – „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, a z opisu do tego konta wynika, że służy ono do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej danego roku budżetowego.

Brak bieżącej ewidencji zaangażowania, jaką należy prowadzić w myśl wskazanego wyżej rozporządzenia narusza art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁰. Zgodnie, z tym przepisem, na jednostkach budżetowych ciąży obowiązek wprowadzania do ksiąg rachunkowych danego okresu sprawozdawczego (miesiąca) każdego zdarzenia gospodarczego, które nastąpiło w tym okresie. Oznacza to konieczność bieżącego ujmowania w ewidencji księgowej jednostki, operacji związanych z wykonaniem planu finansowego wydatków budżetowych, jak i ich zaangażowania.

Według wyjaśnień Głównej Księgowej Urzędu „powodem niezaksięgowania umów zlecenia i umów o dzieło na koncie pozabilansowym 998 „Zaangażowanie wydatków roku bieżącego” był fakt ich niedostarczenia do Oddziału Obsługi Finansowo-Księgowej, bezpośrednio po ich zawarciu. W związku z tym nie było prawnych podstaw księgowania zaangażowania wydatków”.

(dowód: akta kontroli str. 515-520)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Należytej staranności nie zachowano przy sporządzeniu umowy nr 63/11 z dnia 20 grudnia 2011 r., której przedmiotem było m. in. świadczenie usług stolarskich, porządkowych. Zapisy w umowie zawierały nieprecyzyjne postanowienia dotyczące wynagrodzenia. Nie wskazano w niej, iż wynagrodzenie zleceniobiorcy jest wynagrodzeniem miesięcznym, a nie za cały trzymiesięczny okres, w którym umowa miała być wykonywana.

⁵⁷ Nieprawidłowości te stwierdzono w wyniku badania próby losowo wybranych dowodów księgowych, obejmujących m.in. listę płac nr 155 (wynagrodzenia za prace w składzie orzekającym) i nr 699 (wynagrodzenia konsultantów medycznych).

⁵⁸ Wzór rejestru umów zlecenia lub umów o dzieło stanowił, załącznik nr 5 do przedmiotowego zarządzenia.

⁵⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

⁶⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 33 (dalej „ustawa o rachunkowości”).

Z dokonanych przez NIK ustaleń wynika, że z tytułu ww. umowy Urząd w 2012 r. poniósł wydatki w łącznej wysokości 5.505 zł brutto. Płatności wynagrodzenia dokonano w kwocie po 1.835 zł za każdy miesiąc jej wykonywania podczas, gdy umowa stanowiła, iż „za wykonanie zlecenia Zleceniodawca zobowiązuje się wypłacić Zleceniobiorcy wynagrodzenie w wysokości 1.835 zł brutto po potrąceniu stosownych należności publicznoprawnych”.

Dyrektor Biura Obsługi i Informatyki WUW, wyjaśniła, że rzeczywistym zamiarem Zleceniodawcy, przy uwzględnieniu adekwatności wynagrodzenia do przedmiotu zamówienia, było zlecenie określonych w umowie czynności za wynagrodzeniem miesięcznym o czym świadczy dokumentacja związana z przygotowaniem zamówienia i zawarciem umowy (we wniosku z dnia 16 grudnia 2011 r. wskazano, że ww. kwota jest wynagrodzeniem miesięcznym, co zaakceptowała Główna Księgowa Urzędu, zabezpieczając na ten cel 5.505 zł brutto).

(dowód akta kontroli str. 331-335, 340-362)

2. Zdaniem NIK, planowaniu dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone im ustawami nie sprzyja brak wyodrębnienia w ewidencji WUW planu oraz wykonania wydatków obejmujących zadania wymienione w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na 2012 r.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wydatkowanie środków budżetowych mimo ww. nieprawidłowości.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Wojewoda Wielkopolski, na podstawie porozumienia zawartego z Ministrem Rozwoju Regionalnego, w 2012 r. pełnił funkcję instytucji pośredniczącej w certyfikacji dla Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego.

(dowód akta kontroli str. 666-673)

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 85/30 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 w wysokości 35.196,0 tys. zł⁶¹ została zmieniona w trakcie roku 33 decyzjami Ministra Finansów. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe. Plan wydatków po zmianach w ramach budżetu środków europejskich w części 85/30 wyniósł 62.392,2 tys. zł.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w 2012 r. wyniosły 59.947,9 tys. zł i stanowiły 96% planu po zmianach i 170% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Niepełne wykorzystanie środków wynikało głównie ze zbyt późnego przeniesienia przez Ministra Finansów kwoty 1.929,6 tys. zł (z oszczędności w ramach budżetu środków europejskich) na zadanie pn. „Rów Polski – regulacja i obwałowanie w km 8+100-21+100 ze zbiornikiem wodnym Rydzyna” realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich⁶².

Z budżetu środków europejskich finansowano głównie projekty realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, na które przeznaczono 43.925,1 tys. zł, tj. 73% ogółu wydatków. Największe kwotowo wydatki poniesiono w dziale 010 – rolnictwo i łowiectwo, w ramach którego wydatkowano 43.925,1 tys. zł (73% budżetu środków europejskich). Pozostałą kwotę 16.022,8 tys. zł (27%) wydatkowano w dziale 754 na realizację przez Państwową Straż Pożarną projektów w ramach Wielkopolskiego

⁶¹ 75% zaplanowanych przez Wojewodę środków na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów zawartymi w piśmie z 6.04.2011 r.

⁶² Wniosek Wojewody z dnia 3 grudnia 2012 r. Minister uwzględnił dopiero w dniu 28 grudnia 2012 r. wydając decyzję przenoszącą oszczędności na ten projekt.

Regionalnego Programu Operacyjnego i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

W ramach realizacji Wielkopolskiego Programu Operacyjnego i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w 2012 r. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej złożyła do Banku Gospodarstwa Krajowego zlecenia płatności na kwotę 16.022,8 tys. zł. Kwota ta była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. W 2012 r. nie składano zleceń płatności do zrealizowania w roku 2013, ani też nie wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej nie posiadała rachunku pomocniczego, o którym mowa w §14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶³.

(dowód akta kontroli str. 658-665, 680-858)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki te przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym.

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

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Zasady i terminy sporządzania sprawozdań regulują rozporządzenia Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej i z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶⁴.

Wojewoda Wielkopolski nie określał dodatkowo, w ramach części 85/30, formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów. Analiza działań podejmowanych przez pracowników Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Biuro Organizacyjno - Administracyjne wykazała, że były one wystarczające dla zapewnienia rzetelności danych w tych sprawozdaniach.

(dowód akta kontroli, str. 1703, 1717, 1745)

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

Opis stanu faktycznego

Sporządzone w 2012 r. w WUW sprawozdania budżetowe: o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28), z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE i innych (Rb-28 Programy), z wykonania planu wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR), łączne sprawozdania budżetowe z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE) oraz z wykonania planu wydatków środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR), o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), a także o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z), przekazują prawdziwy i rzetelny obraz wydatków i zobowiązań oraz przychodów i kosztów w 2012 r. w części 85/30. Podstawą tej oceny są wyniki badania prawidłowości przenoszenia danych pod względem formalno-rachunkowym ze sprawozdań

⁶³ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁶⁴ Odpowiednio Dz. U. Nr 20, poz. 103 i Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

jednostkowych (sporządzonych przez podległych dysponentów oraz Wydział Finansów i Budżetu) do łącznych sprawozdań budżetowych.

(dowód akta kontroli, str. 1255-1432)

Badanie jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012, WUW będącego dysponentem środków trzeciego 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-Programy),

a także

- sprawozdań finansowych 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),

wykazało, że sprawozdania zostały sporządzone terminowo⁶⁵.

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 w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 426 – 498, 647-657)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 14.591.770,64 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 70.633.420,94 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 Poznaniu w dniu 4 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 426, 437, 448-449, 647)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 14.591.770,64 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 449 – 451, 474, 648-650)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 (po korekcie) wyniosła 70.633.420,94 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 podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

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.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N (po korekcie) wyniosła 55.389.505,41 zł i wynikała z ewidencji księgowej. Według stanu na koniec IV kwartału 2012 r. dane w zakresie należności wymagalnych (wynoszących 50.290.317,29 zł) i należności pozostałych (wynoszących 2.445.415,68 zł) były zgodne z ewidencją księgową prowadzoną na kontach rozrachunkowych zespołu 2. Kwota należności wymagalnych

⁶⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

(wykazanych w wysokości nominalnej) była zgodna z kwotą zaległości netto wykazaną w sprawozdaniu Rb-27.

(dowód: akta kontroli str. 426-478, 651-655)

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

(dowód: akta kontroli, str. 457-458, 656)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶⁶. 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 w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 481-497, 657)

Ocena cząstkowa

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.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Wielkopolski Urząd Wojewódzki posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów⁶⁷. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, za wyjątkiem wskazania i zatwierdzenia aktualnie stosowanej wersji programu finansowo-księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 521-524, 623-646)

W Urzędzie od dnia 1 stycznia 2012 roku funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Wojewodę Wielkopolskiego, system księgowości komputerowej TBD-FK Finanse i Księgowość. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości oraz uszczegółowione w procedurach służb informatycznych Urzędu. 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 o rachunkowości),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 ustawy o rachunkowości),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed wygenerowaniem sprawozdań budżetowych Rb-27 i Rb-28.

(dowód: akta kontroli, str. 509-513, 515-519, 521-524)

⁶⁶ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

⁶⁷ Zarządzenie nr 508/12 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości dla komórki organizacyjnej właściwej w sprawach finansowo-księgowych dysponenta trzeciego stopnia w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim zmienione Zarządzeniem nr 528/12 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 10 sierpnia 2012 r.

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów kont zespołu 2 (201, 225, 231, 234) wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej⁶⁸ 156 dowodów księgowych na kwotę 12.556 tys. zł (w trakcie badania wyłączono 3 dowody księgowe na kwotę 22.150,24 zł dotyczące wydatków ponoszonych na wynagrodzenia). 153 zapisy zostały sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. 29 operacji gospodarczych (wszystkie wylosowane wydatki majątkowe oraz obligatoryjne wydatki bieżące) na łączną kwotę 10.221 tys. zł potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

(dowód: akta kontroli str. 174-186, 505-508, 526-528)

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym, z wyjątkiem pięciu operacji gospodarczych na łączną kwotę 522.881,9 zł⁶⁹ (błędy te nie miały wpływu na sprawozdawczość miesięczną i roczną).

Z wyjaśnień złożonych przez Główną Księgową Urzędu wynika, że ww. błędne zapisy były wynikiem niedopatrzenia ze strony pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 402-403, 505-508, 525-585)

Na podstawie Zarządzenia Wojewody Wielkopolskiego z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości dla komórki organizacyjnej właściwej w sprawach finansowo – księgowych dysponenta trzeciego stopnia w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim⁷⁰ zawarto zapisy dotyczące gospodarki kasowej w zakresie odprowadzania do banku przyjętych do kasy dochodów budżetowych oraz stałego zapasu gotówki w kasie (pogotowia kasowego). Zgodnie z przyjętymi regulacjami, dochody budżetowe przyjmowane do kasy Urzędu, ze względu na godziny otwarcia kasy, przekazywane są do banku w następnym dniu roboczym. Ustalony został również stały zapas gotówki w kasie (pogotowie kasowe) przeznaczonej na bieżące wydatki w kwocie 5.000 zł. Proces odprowadzania na rachunek bankowy przyjętych do kasy wpłat prowadzony był zgodnie z obowiązującymi zasadami obrotu gotówkowego tj. dochody budżetowe przyjmowane do kasy Urzędu każdorazowo były odprowadzane w pełnej kwocie na rachunek bankowy w dniu następnym (zgodnie z przyjętymi zasadami), a przechowywany zapas gotówki w kasie nie przekraczał limitu 5.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 596-600, 633-638)

W ocenie NIK, powyższe świadczy o realizacji w Urzędzie wniosków pokontrolnych dotyczących procesu odprowadzania na rachunek bankowy przyjmowanych do kasy wpłat, a także przechowywania niezbędnego zapasu gotówki w kasie (w kwocie nieprzekraczającej ustalonego limitu).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość

W dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości nie określono aktualnej wersji stosowanego programu finansowo-księgowego, mimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości.

Z wyjaśnień złożonych przez Główną Księgową Urzędu wynika, że w momencie sporządzania dokumentacji określającej politykę rachunkowości Urzędu, nie dysponowała wiedzą na temat stosowanej wersji oprogramowania (informacja tego rodzaju nie wynikała z danych zawartych w fakturze ani z podręcznika użytkownika).

NIK zauważa jednak, że istniała realna możliwość ustalenia wersji oprogramowania (z pierwszych wydruków systemowych), a brak takiej informacji na fakturze dotyczącej

⁶⁸ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

⁶⁹ Zawierały błędne daty operacji gospodarczych, niezgodne z rzeczywistymi datami sprzedaży wynikającymi z załączonych protokołów odbioru (PKG nr: 2156, 30931, 31564, 29568, 30237).

⁷⁰ Z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 r.

systemu czy podręcznika użytkownika nie uzasadnia faktu pominięcia informacji tego rodzaju w polityce rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 515-524)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Z ustaleń kontroli wynika, że pięć wylosowanych dowodów księgowych o łącznej wartości 522.881,9 zł zawierało błędne daty operacji gospodarczej, niezgodne z datami wynikającymi z załączonych do nich protokołów odbioru. Wskutek tego dokonane na ich podstawie, w księgach rachunkowych zapisy nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego.

(dowód: akta kontroli str. 402-403, 505-508, 525-585)

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 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 85/30 w formie:

- pisemnych analiz kwartalnych sporządzanych przez Wydział Finansów i Budżetu; przedmiotem ww. analiz były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 ustawy o finansach publicznych; analizy zawierały, wynikające z ich treści, wnioski i zalecenia kierowane do podległych dysponentów dotyczące między innymi kontynuowania działań w celu zmniejszenia poziomu zaległości w dochodach budżetowych, monitorowania kosztów działalności jednostek, monitorowania zaawansowania realizowanych zadań; były one na bieżąco realizowane przez adresatów,
- pism kierowanych do jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek podległych Wojewodzie i zespolonych inspekcji, straży i służb wojewódzkich zawierających wytyczne w zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych,
- kontroli w jst, prowadzonych przez wydziały wielkopolskiego urzędu wojewódzkiego; kontrole dotyczyły między innymi realizacji zadań oraz wykorzystania środków pochodzących z dotacji z 2011 r.; sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia, dotyczące głównie przekazywania dochodów na rachunek dysponenta głównego, zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości, były na bieżąco realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 1077-1254)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Wyniki kontroli wykonania planów finansowych w 2012 r. w trzech podległych Wojewodzie Wielkopolskiemu jednostkach budżetowych⁷¹ wykazały nieprawidłowości związane przede wszystkim z udzielaniem zamówień publicznych i zaciąganiem zobowiązań. W związku z powyższym NIK zwraca uwagę na potrzebę poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej w tych obszarach.

Ocena cząstkowa

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

IV. 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 Kontroli⁷², wnosi o:

⁷¹ Kontrole przeprowadzone przez NIK w Kuratorium Oświaty w Poznaniu, Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu, Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Poznaniu.

⁷² Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

1. Wyeliminowanie nieprawidłowości polegającej na ujmowaniu w planie finansowym Kuratorium Oświaty w Poznaniu dotacji, przeznaczonych na finansowanie i dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom, stowarzyszeniom i pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych,
2. Przekazywanie jst dotacji w terminach umożliwiających realizację zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne,
3. Bieżące ujmowanie, na koncie pozabilansowym 998 prawnego zaangażowania wydatków, wynikającego z zawieranych umów zlecenia i o dzieło.
4. Określenie i zatwierdzenie w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości Urzędu stosowanej wersji oprogramowania systemu finansowo-księgowego.

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.

Poznań, dnia 15 kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Marcin Adamczyk
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jan Kołtun

.....
Podpis

.....
Podpis

Grzegorz Wojtasz
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

Zuzanna Kaźmierczak
inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

