



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.020.01.2016

P/16/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/009 – Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Rafał Malcharek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/94/2016 z 22 września 2016 r. 2. Jacek Żmurko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/95/2016 z 22 września 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, 80-810 Gdańsk, ul. Okopowa 21/27 (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Drelich, Wojewoda Pomorski od 9 grudnia 2015 r. (od 12 grudnia 2011 r. do 8 grudnia 2015 r. Wojewodą Pomorskim był Ryszard Stachurski). <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-7)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2015-2016 (do 5 grudnia)¹ działania Wojewody Pomorskiego w zakresie przyjętego systemu finansowania zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawowo (dalej: „zadania zlecone”) oraz nadzoru nad ich realizacją w tych jednostkach były prawidłowe.

W ramach przekazanych przez Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków (bieżących i majątkowych) na lata 2015 i 2016, Wojewoda Pomorski planował finansowanie zadań zleconych stosownie do procedur wynikających z rozporządzeń w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015² i 2016³ oraz informował jednostki samorządu terytorialnego (dalej: „j.s.t.”) o kwotach dotacji na zadania zlecone, zgodnie z art. 143 ust 1 i art. 148 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej: „ufp”). Środki te dzielone były: zgodnie z określoną przez Ministra Finansów metodologią w rozdziałach 75011 – urzędy wojewódzkie i 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami (w zakresie wydatków na wynagrodzenia), o której założeniach Wojewoda Pomorski informował jednostki lub na podstawie wykorzystania dotacji w latach poprzednich i zgłoszonych przez nie potrzeb.

Wojewoda Pomorski informował Ministra Finansów o niedofinansowaniu zadań zleconych, a w ramach prowadzonych w j.s.t. kontroli, podejmował próby jego wyliczenia. Podejmowane działania nie zapewniły jednak pełnego finansowania z budżetu państwa realizacji zadań zleconych, a j.s.t. dofinansowywały ich wykonywanie ze środków własnych.

¹ Analizą objęto również działania wcześniejsze w zakresie planowania budżetu na rok 2015.

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. z 2014 r. poz. 825).

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. z 2015 r. poz. 955, ze zm.).

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nierzetelnym:

- zweryfikowaniu otrzymanych od trzech j.s.t. sprawozdań budżetowych Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami w zakresie danych uzupełniających i dopuszczeniu w konsekwencji do wykazania wydatków w zakresie rozdziałów 70005 i 75011 w tabeli A sprawozdań Dysponenta, niezgodnie z § 19 ust. 4 pkt 2 załącznika nr 39 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵;
- wypełnieniu druków planistycznych ZZAR – Zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami – na lata 2015 i 2016, polegającym na nieujęciu niektórych planowanych i wskazanych – odpowiednio – w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej na rok 2015⁶ i w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na rok 2016⁷ zadań zleconych gminom i powiatom.

Ponadto NIK zauważa, że kwoty dotacji wynikające z ustalonego przez Ministra Finansów zadaniowego systemu nie gwarantowały dotacji w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych⁸. Niepełne finansowanie przez Wojewodę Pomorskiego zadań zleconych wynikało ze zbyt małych środków otrzymywanych przez Dysponenta na ich realizację.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustalanie i wykonywanie dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego oraz adekwatność dotacji do wydatków niezbędnych do efektywnego i skutecznego wykonania zadań zleconych

Opis stanu faktycznego

1.1. Dotacje na zadania zlecone⁹ ustalane były na podstawie ustawy budżetowej roku poprzedniego oraz wykonania wydatków w roku poprzedzającym rok budżetowy. W przypadku dotacji w rozdziałach 75011 i 70005 (w zakresie wydatków na wynagrodzenia) kwoty ustalane były na podstawie liczby wykonanych zadań (dla każdego z zadań, jako iloczyn stawki godzinowej, czasochłonności i liczby zrealizowanych spraw w ramach danego zadania). Wysokość dotacji uzależniona była od limitu wydatków określonego przez Ministra Finansów na rok budżetowy 2015 i 2016. Wojewoda Pomorski planując dotacje na zadania zlecone nie brał pod uwagę zróżnicowania kosztów funkcjonowania j.s.t. wynikających z różnego poziomu wynagrodzeń i efektywności realizacji zadań. W przypadku dotacji na

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153, ze zm.).

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 278).

⁸ Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.) jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.

⁹ Kontrolą objęto dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań zleconych w następujących rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 01008 – melioracje wodne, 01078 – usuwanie skutków klęsk żywiołowych (w dziale Rolnictwo), 01095 – pozostała działalność (w dziale Rolnictwo), 60003 – krajowe pasażerskie przewozy autobusowe, 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami, 71015 – nadzór budowlany, 75011 – urzędy wojewódzkie, 75411 – komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP), 80101 – szkoły podstawowe, 85156 – składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, 85203 – ośrodki wsparcia, 85211 – świadczenia wychowawcze, 85212 – świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, 85226 – ośrodki adopcyjne, 85228 – usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze i 85231 – zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności.

wynagrodzenia brał pod uwagę liczbę wykonanych zadań - zgodnie z katalogiem zadań¹⁰, a w przypadku dotacji na wydatki rzeczowe – faktyczne zapotrzebowanie.
(dowód: akta kontroli str. 8-11, 1285-1322, 2414)

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu¹¹ (dalej: „Wydział FiB”) wyjaśniła, że takie podejście wynikało z zapisów art. 129 ufp, gdyż pozwalało na równe traktowanie wszystkich jednostek przy ustalaniu dotacji, bez preferowania tych, w których koszty jednostkowe realizacji zadań są najwyższe. W celu rzetelnego zaplanowania dotacji Wojewoda Pomorski zbierał niezbędne informacje (liczba wykonanych zadań) od j.s.t.. Nie zgłaszał do Ministerstwa Finansów problemów z uzyskaniem niezbędnych danych, gdyż takie problemy raczej nie występowały.
(dowód: akta kontroli str. 2406-2418)

1.2. W Urzędzie nie zostały opracowane i przyjęte pisemne procedury zasad planowania dotacji na realizację zadań zleconych.
(dowód: akta kontroli str. 8-11, 1285-1322)

Z wyjaśnienia Dyrektora Wydziału FiB wynikało, że było to spowodowane brakiem swobody Dysponenta w określaniu wysokości tych dotacji.
(dowód: akta kontroli str. 1285-1322)

W zakresie rozdziałów:

- 01008, 71015, 75011 (powiat, województwo), 75411, 85203, 85226, 85228 i 85321 – dotacje ustalone były na podstawie danych o planowanych kwotach z ustawy budżetowej roku poprzedniego oraz wykonania wydatków w roku poprzedzającym rok budżetowy;
- 60003 – dotacja ustalona została na podstawie potrzeb zgłoszonych przez województwo pomorskie na etapie planowania budżetu przed określeniem przez Ministra Finansów limitu wydatków – kwotę ustalał Minister Finansów w piśmie przekazującym wstępne kwoty limitu wydatków na rok budżetowy 2015 i 2016 r.;
- 70005 – dotacja ustalona była na podstawie ustawy budżetowej roku poprzedniego oraz wykonania wydatków w roku poprzedzającym rok budżetowy i uzależniona od limitu wydatków określonego przez Ministra Finansów na dany rok budżetowy; ustalając kwotę dotacji dla poszczególnych powiatów na pokrycie kosztów wynagrodzeń związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami, Urząd kierował się zadaniowym systemem obliczania dotacji¹²; dotacja w części dotyczącej wydatków rzeczowych ustalana była na podstawie potrzeb zgłaszanych przez starostów;
- 75011 – planując budżet na 2015 r. i 2016 r. Dysponent związany był limitem wydatków na to zadanie, określonym przez Ministra Finansów; planując dotację na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich¹³ wykonywane przez gminy

¹⁰ Zawierającym poszczególne czynności, składowe zadań i przyporządkowane im mediany czasu realizacji jednej sprawy (np. dla zadania „Dowody Osobiste”, wskazano 4 czynności: wydawanie (0,5h), przyjmowanie zgłoszeń o utracie lub uszkodzeniu (0,25h), wydawanie decyzji (2,69h) i unieważnianie w Rejestrze Dowodów Osobistych (0,15h)).

¹¹ Obsługę finansową Wojewody Pomorskiego jako dysponenta części 85/22 wykonywał Wydział FiB”, do którego zadań należało m.in. pełnienie, w imieniu Wojewody, funkcji dysponenta głównego w zakresie dysponowania środkami budżetu państwa.

¹² W piśmie Ministra Finansów z 25.07.2014 r. przekazującym wstępne kwoty wydatków wskazano na konieczność wyłączenia z dotacji planowanej m.in. w rozdziale 75011 § 2110 wydatków na koszty wynagrodzeń związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami i przeniesienia ich do rozdziału 70005 § 2110.

¹³ Wynikających z ustaw: z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. poz. 1741, ze zm.), dotyczących: sporządzania aktów stanu cywilnego, wydawania decyzji administracyjnych i postanowień, wydawania odpisów aktów stanu cywilnego, wydawania zaświadczeń, zezwoleń oraz przyjmowania oświadczeń i wydawania decyzji w sprawie imion i nazwisk; z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2016 r. poz. 391, ze zm.), dotyczących: wydania dowodu osobistego, zgłoszenia utraty dowodu osobistego, unieważniania dowodów osobistych i decyzji w sprawach dowodów osobistych; z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2016 r. poz. 722, ze zm.), dotyczących: zameldowania, wymeldowania, zgłoszenia wyjazdu na pobyt stały, zgłoszenia powrotu z pobytu stałego, aktualizacji i weryfikacji danych, decyzji w sprawach meldunkowych, nadania, zmiany i anulowania numeru PESEL, udostępniania danych osobowych ze zbiorów meldunkowych oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych oraz wydawania decyzji o odmowie udostępnienia danych osobowych.

przyjęto zadaniowy system ustalania kwoty dotacji, opracowany przez Ministerstwo Finansów, którego podstawą było wyspecyfikowanie podstawowych zadań z tego obszaru, realizowanych przez gminy i określenie dla każdego z nich czasochłonności oraz stawki za godzinę¹⁴;

- analogicznie w oparciu o katalog zadań utworzony przez Dysponenta, została ustalona kwota dotacji dla poszczególnych gmin na inne zadania finansowane z rozdziału 75011; w odniesieniu do zadań obronnych, realizowanych przez gminy, zostały one podzielone przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu na 4 kategorie w zależności od stopnia trudności realizacji tych zadań¹⁵; każdej z kategorii przyporządkowana została wielkość etatu, niezbędna do realizacji tych zadań: 0,2 etatu, 0,4 etatu, 0,8 etatu i 1,6 etatu i pomnożona przez roczny koszt etatu, ustalony na podstawie przeciętnego wynagrodzenia pracowników Urzędu, wykonujących podobne zadania¹⁶; Dyrektor Wydziału FiB wskazała, że trudno jednak określić, czy tak ustalona dotacja odpowiadała zapotrzebowaniu na środki, gdyż: w tym obszarze gminy nie przekazywały żadnych informacji, a na podstawie kontroli u nich przeprowadzonych stwierdzono, że wysokość wynagrodzeń, jak i liczba etatów obsługujących to zadanie były najbardziej zróżnicowane (w poszczególnych gminach) ze wszystkich badanych obszarów. Ponadto w przepisach nie określono, które zadania z zakresu obrony narodowej i obrony cywilnej realizowane przez gminy są zadaniami zleconymi, natomiast w załączniku do ustawy budżetowej na rok 2015 i 2016 – odpowiednio nr 5 i 7 – powyższe zadania są wskazane jako zadania zlecone;
- 85156 i 85212 – przed określeniem przez Ministra Finansów wstępnej kwoty wydatków, Dysponent przedkładał zapotrzebowanie na dotację, opierając się – odpowiednio – na: liczbie osób, za które opłacano składkę na ubezpieczenie zdrowotne, przekazanej przez j.s.t. oraz na podstawie naliczania i wymiaru składki z ubezpieczenia zdrowotnego określonej w ustawie z dnia 27 sierpnia 2007 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁷ i informacji otrzymanych z województwa oraz gmin o wysokości potrzeb na realizację zadania na dany rok; kwoty ustalone zostały przez Ministra Finansów w piśmie przekazującym wstępne limity wydatków na rok budżetowy 2015 i 2016;
- 01078, 01095 i 80101 dotacje nie były planowane na etapie opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, a uruchamiane były z rezerw celowych budżetu państwa; w przypadku rozdziału 01095 przepisy prawa określają algorytmy służące odliczaniu wysokości dotacji;
- 85211 z uwagi na rozpoczęcie realizacji wypłat świadczenia wychowawczego 1 kwietnia 2016 r. Dysponent nie planował dotacji na to zadanie – kwota dotacji została włączona do planu wydatków Wojewody Pomorskiego przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 8-11, 1236-1284, 1285-1322)

1.3. Pomimo realizacji zadań zleconych w latach 2015 – 2016 (I półrocze), Wojewoda Pomorski nie ujął jednak w drukach planistycznych ZZAR na lata 2015 i 2016 niektórych planowanych i wskazanych – odpowiednio – w załączniku nr 5 do

¹⁴ Gminy województwa pomorskiego nie zwracały dotacji w rozdziale 75011 na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich ze względu na niższą od planowanej liczbę zrealizowanych spraw.

¹⁵ Stopień trudności był uzależniony od wielkości gminy, położenia, występujących zagrożeń, usytuowania dużych zakładów o znaczeniu strategicznym i zakładów leczniczych.

¹⁶ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie dla zadań obronnych z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń wyniosło 4,5 tys. zł i w takiej wysokości zostało przyjęte do kalkulacji tej dotacji.

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1793, ze zm.

ustawy budżetowej na rok 2015 i w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na rok 2016 zadań zleconych gminom, powiatom i województwu.

(dowód: akta kontroli str. 1799-1814, 2406-2418)

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB wynika, że nieujęcie niektórych zadań było spowodowane m.in. ich nierealizowaniem w województwie pomorskim, sporadycznym występowaniem (Dysponent utworzył rezerwę na taki rodzaj wydatków) lub nieobjęciem ich wstępnym limitem wydatków określonym przez Ministra Finansów (Dysponent uzyskał informację po przyjęciu przez Radę Ministrów projektu budżetu na rok budżetowy o środkach na te zadania).

(dowód: akta kontroli str. 2406-2418)

1.4. Z informacji uzyskanych z wybranych 10¹⁸ ze 144 j.s.t. w województwie pomorskim wynika, że Urząd:

- zgodnie z art. 143 ust. 1 ufp – do 21 października, przekazywał informacje o przyjętych przez Radę Ministrów w projektach ustaw budżetowych na lata 2015 – 2017, kwotach m.in. dotacji na zadania zlecone;
- zgodnie z art. 148 pkt 1 ufp – do 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej przekazywał informacje o kwotach, określonych w ustawach budżetowych na 2015 i 2016 r., m.in. dotacji na zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 2358-2359)

1.5. Wojewoda Pomorski dokonując zmian kwot dotacji celowych na zadania zlecone na 2015 r, przestrzegał przepisu art. 170 ust 1 ufp, zgodnie z którym zmiany kwot tych dotacji następować mogą do 15 listopada roku budżetowego. Wydane po tej dacie dwie decyzje w sprawie zmian wysokości ww. dotacji (z 18 listopada i 17 grudnia 2015 r. na kwotę łączną 783,2 tys. zł) wynikały z finansowania zobowiązań Skarbu Państwa dla którego ww. termin nie obowiązuje i nie było możliwości ich wcześniejszego zaplanowania (art. 170 ust 2 pkt 1 tej ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 12-34)

1.6. Z informacji uzyskanych od czterech j.s.t.¹⁹ wynika, że w latach 2015-2016 (do 30 września) wystąpiły przypadki, w których otrzymywane środki od Wojewody Pomorskiego nie umożliwiały realizacji zadań zleconych bez konieczności angażowania środków własnych, w szczególności w rozdziałach: 75011 (cztery j.s.t.), 85321 (dwie j.s.t.), 85212 (dwie z trzech j.s.t. wydających środki w tym rozdziale), 70005 (dwie j.s.t.) i 85228 (w jednej j.s.t. z dwóch, które wydatkowały środki w tym rozdziale), 01095, 71015, 75411, 80101, 85211 i 85203 (jedna z dwóch j.s.t., które wydatkowały środki w tym rozdziale).

(dowód: akta kontroli str. 536-763, 1162-1164)

Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła, że Wojewodzie Pomorskiemu znany był fakt niedofinansowania we wszystkich j.s.t. zadań zleconych w rozdziałach:

- 75011: mimo, że w związku z wprowadzeniem jednolitych zasad ustalania dotacji na podstawie opracowanego katalogu zadań, w 2015 r. zwiększony został limit wydatków na zadania z zakresu spraw obywatelskich o kwotę ponad 7 mln zł to środki te były niewystarczające w stosunku do potrzeb gmin z uwagi na przyjętą zbyt niską stawkę roboczogodziny, nieuwzględniającą wydatków rzeczowych, kosztów ogólnozakładowych, kosztów obsługi zadania przez inne wydziały (kadry księgowość), nakładów pracy na zadania nie objęte katalogiem opracowanym przez Ministerstwo Finansów. Wojewoda Pomorski zgłaszał ten problem do Ministerstwa Finansów, jednakże Ministerstwo cały czas stało na

¹⁸ Z tego 6 j.s.t. wybrano losowo i 4 dobrano celowo (jednostki objęte niniejszą kontrolą NIK w województwie pomorskim).

¹⁹ Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Starostwo Powiatowe w Kwidzynie, Urząd Miasta Gdyni i Urząd Gminy w Chmielnie.

stanowisku, że kwoty dotacji mogą być planowane jedynie na podstawie katalogu z określonymi parametrami. Mimo to Wojewoda Pomorski w trakcie roku budżetowego 2015 i 2016 zwiększył plany dotacji dla gmin w rozdziale 75011 z uzyskanych oszczędności w dziale 750 na podstawie zgłaszanych przez gminy potrzeb na wydatki rzeczowe – do wysokości posiadanych środków; w powiatach kwoty zaplanowanych dotacji były zbyt niskie w stosunku do potrzeb określonych na podstawie przyjętej metodologii ze względu na zbyt niskie limity wydatków określone przez Ministerstwo Finansów. Wojewoda Pomorski zgłaszał ten problem do Ministerstwa Finansów na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej;

- 70005: w zakresie wynagrodzeń i kosztów utrzymania stanowisk pracy (przyznane dotacje na wydatki rzeczowe związane z realizacją zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami w 2015 i 2016 r. w pełni pokryły potrzeby zgłaszane przez powiaty); od 2017 r. obowiązuje wprowadzony przez Ministerstwo Finansów katalog zadań, z którego wynika jeszcze wyższe niedofinansowanie zadań niż z wcześniejszych ustaleń Wojewody Pomorskiego, pomimo to limit wydatków na 2017 r. nie został zwiększony o środki na finansowanie zadań w tym rozdziale;
- 85321: Wojewoda Pomorski co roku występował do Ministra Finansów o zwiększenie planu wydatków na zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności, jednakże otrzymywał środki znacznie niższe od wnioskowanych;
- 71015: w zakresie wynagrodzeń – zwiększenie dotacji na ten cel uniemożliwiało określany co roku w ustawie budżetowej limit wynagrodzeń; finansowanie przez starostwa ze środków własnych (w różnej formie) wydatków rzeczowych odbywało się na zasadzie dobrowolności (powiaty nie zgłaszały potrzeb w tym zakresie); w przypadku wycofania się starostwa z finansowania powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego Wojewoda Pomorski starał się zwiększyć plan dotacji o brakujące środki;

W przypadku rozdziałów 85212, 01095, 80101 i 85211 – niedofinansowanie dotyczyło kosztów obsługi zadania, które określone zostały ustawowo w wysokości od 1 do 3% wypłaconych dotacji²⁰ i Wojewoda Pomorski nie miał możliwości ich zwiększenia; gminy nie informowały o niedofinansowaniu w zakresie wypłaty świadczeń, poza m.in. miastem Gdańsk; Urząd nie przeprowadzał kontroli w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1680-1681, 1690-1691, 1824-1840)

W latach 2014-2015 Wojewoda Pomorski przeprowadził we wszystkich gminach i powiatach w zakresie poziomu finansowania zadań zleconych w rozdziałach 75011, 70005 i 85312 kontrole, które potwierdziły fakt niedofinansowania powyższych zadań z dotacji z budżetu państwa. Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła, że największą trudność stanowiło oszacowanie poziomu niedofinansowania. J.s.t. księgowały wydatki na wynagrodzenia pracowników i koszty utrzymania stanowisk pracowników realizujących zadania zlecone łącznie z wydatkami dotyczącymi pracowników wykonujących zadania własne j.s.t. W tej sytuacji nie było możliwe ustalenie kwoty niedofinansowania na podstawie ewidencji księgowej lub sprawozdań sporządzanych przez j.s.t. W celu określenia rzeczywistych potrzeb na finansowanie wynagrodzeń, Wydział FiB analizował listy płac pracowników wskazanych przez gminę/powiat, jako osoby realizujące zadania zlecone.

²⁰ Z tego: 1% w rozdziale 80101 (art. 22ae ust. 15 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.), 2% w rozdziałach: 01095 i 85211 (zgodnie z – odpowiednio – art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1340) i art. 52 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r. poz. 195, ze zm.) i 3% w rozdziale 85212 (zgodnie z art. 33 ust. 2a pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.) i art. 31 ust. 3 z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 169, ze zm.)).

W mniejszych jednostkach jeden pracownik realizował zarówno zadania zlecone, jak i zadania własne j.s.t. W tych sytuacjach gmina/powiat wskazywała procentowy udział zadań zleconych w ogólnym czasie pracy – co miało charakter uznaniowy – bez fotografii czasu pracy nie było możliwe do zweryfikowania. Mając na uwadze powyższe trudno jednoznacznie ustalić rzeczywiste koszty niezbędne do finansowania zadań zleconych w powyższym obszarze, a w konsekwencji poziom ich niedofinansowania z dotacji z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1824-1954)

Za 2015 r. j.s.t. dokonały zwrotów dotacji celowych na zadania zlecone w łącznej kwocie 11.978,5 tys. zł. Z 15 j.s.t.²¹, które dokonały najwyższych kwot tych zwrotów (7.972,8 tys. zł):

- w 14 przypadkach zwroty wynikały z niższego niż przewidywano wydatkowania środków, w tym np. w rozdziale 85212 – z różnicy między przewidywanym wykonaniem do końca 2015 r. (który należało podać do 15 listopada roku budżetowego), a rzeczywistą (niższą) ilością złożonych wniosków i przyznanych świadczeń od nowego okresu zasiłkowego rozpoczynającego się od miesiąca listopada, przy jednoczesnym uwzględnieniu zwiększonego kryterium dochodowego i zwiększonej wysokości niektórych świadczeń rodzinnych;
- w jednym²² przekazano dotację w kwocie 10,0 tys. zł na zakup szaf pancernych dopiero 30.12.2015 r. czego przyczyną było złożenie kompletnego wniosku²³ o przekazanie tych środków dopiero 29.12.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 764-966, 1182)

1.7. Zadaniowy system obliczania łącznych kwot dotacji celowych na zadania zlecone w rozdziale 75011 w części dotyczącej gmin i powiatów oraz rozdziale 70005 (w zakresie wydatków na wynagrodzenia) opracowany został przez Ministerstwo Finansów dla wszystkich wojewodów.

(dowód: akta kontroli str. 8-11, 1236-1284)

Średnie wynagrodzenie zasadnicze przyjęte do kalkulacji stawki roboczogodziny ustalono, jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB, na podstawie umów o pracę wszystkich pracowników merytorycznych Urzędu realizujących dane zadanie z wyłączeniem kierowników Oddziałów, zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Finansów.²⁴

(dowód: akta kontroli str. 1243-1254, 2411)

W zakresie czasochłonności, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Urząd oparł się, z uwagi na krótki czas na opracowanie danych²⁵, głównie na wyliczeniach Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, który dużo wcześniej zastosował tę metodę podziału dotacji i był jednostką wiodącą w jej wprowadzaniu.

(dowód: akta kontroli str. 1236-1254, 1283-1284, 1834, 1955-1960)

W celu powiadomienia j.s.t. o kwotach dotacji przyjętych w projekcie ustawy budżetowej²⁶, liczbę spraw dla poszczególnych zadań Urząd obliczył, jako średnią arytmetyczną liczby spraw zrealizowanych w 2013 r. i w I półroczu 2014 r.²⁷

²¹ Województwo pomorskie oraz miasta: Gdańsk, Gdynia, Wejherowo, Słupsk, Kościerzyna, Kwidzyn, Tczew, miasto i gmina Czersk i Debrzno oraz gminy: Przywidz, Nowa Wieś Lęborska, Człuchów, Lubichowo i Czarna Dąbrówka.

²² Urząd Miasta i Gminy Debrzno w rozdziale 75011.

²³ 18.11.2015 r. Wojewoda Pomorski poinformował Urząd Miasta i Gminy Debrzno, że podstawą przekazania środków na zakup kompletu szaf do przechowywania akt w archiwum, w tym szaf pancernych będzie wniosek gminy z dołączonymi kopiami dokumentów, wskazującymi obowiązek poniesienia wydatku.

²⁴ Stawka ta wyniosła od 19,77 zł do 24,49 zł za godz.

²⁵ 22.05.2014 r. Minister Finansów wystąpił do Urzędu o podanie w terminie do 5.06.2014 r. danych o czasochłonności poszczególnych czynności oraz stawki roboczogodziny.

²⁶ Do 25 października, tj. zgodnie z art. 143 ust. 1 pkt 2 ufp.

²⁷ Dane zebrane od gmin przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu.

26.07.2015 r. Minister Finansów poinformował, że w związku ze zmianą przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, zmianie uległ katalog zadań z zakresu spraw obywatelskich w zakresie ewidencji ludności i udostępniania danych. Po zebraniu danych dotyczących liczby zrealizowanych spraw za 8 miesięcy 2015 r. Dysponent dokonał powtórnego podziału dotacji na gminy w oparciu o powyższe dane, z uwzględnieniem zaktualizowanego katalogu zadań. Na tej podstawie stwierdził, że w odniesieniu do 88 gmin przyznane kwoty dotacji z projektu w pełnej wysokości pokrywały zapotrzebowanie ustalone na podstawie katalogu zadań, natomiast w przypadku 35 konieczne było zwiększenie planu o kwotę planu 741,5 tys. zł. Pozostała kwota niepodzielonej dotacji w wysokości 1.122,5 tys. zł została rozdysponowana na gminy, które zgłosiły potrzeby poniesienia wydatków rzeczowych, związanych z realizacją zadań z zakresu spraw obywatelskich²⁸. W przypadku pozostałych dotacji, każdy z wojewodów przyjął inny sposób planowania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1236-1254, 1272-1282, 1285-1322, 1689)

Ustalając kwotę dotacji w rozdziałach 75011 i 70005 dla poszczególnych powiatów Urząd kierował się opisany wyżej zadaniowym systemem obliczania dotacji. W rozdziale 75011 katalog zadań wraz z czasochłonnościami został opracowany przez Dysponenta na podstawie informacji zebranych od powiatów oraz uzgodnień z Wojewódzką Inspekcją Geodezyjną i Kartograficzną (katalogiem objęto jedynie zadania z zakresu geodezji i kartografii z uwagi – jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB – że było to zadanie dominujące w obszarze zadań finansowanych z dotacji w rozdziale 75011 oraz z uwagi na brak zweryfikowanych danych dotyczących innych zadań realizowanych przez powiaty na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej). Ponadto wyjaśniła, że w przypadku, gdy czasochłonności podane przez poszczególne powiaty w istotny sposób odbiegały od czasochłonności przeciętnej, telefonicznie wyjaśniano sposób ustalenia przez powiat czasochłonności i w zależności od uzyskanych informacji weryfikowano posiadane dane. Przy ustalaniu stawki za roboczogodzinę uwzględniono dodatki stażowe, pochodne od wynagrodzeń i 3% fundusz nagród²⁹. Nie uwzględniono natomiast wydatków rzeczowych, gdyż zgodnie z zapisami art. 41b ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁰, winny być one finansowane z budżetów powiatów.

(dowód: akta kontroli str. 1285-1322, 1687, 1824-1840)

Z ww. przepisu wynika, że z budżetu j.s.t. finansowane są zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączeniem materiałów z zasobu, w tym przebudowa i remont lokali przeznaczonych do prowadzenia zasobu oraz wyposażenie i utrzymanie w należyłym stanie technicznym lokali przeznaczonych do prowadzenia zasobu. W rozdziale 70005 wraz z czasochłonnościami został opracowany przez Dysponenta na podstawie informacji zebranych od powiatów. Czasochłonność ustalona była jako średnia z czasochłonności podanych przez poszczególne powiaty.

(dowód: akta kontroli str. 1285-1322, 1687, 1824-1840)

W zakresie podziału dotacji celowych na zadania zlecone przyjęta ww. metodologia przedstawiona została na spotkaniu z przedstawicielami gmin i powiatów dotyczących – odpowiednio:

- zasad ustalania dotacji w rozdziale 75011 i algorytmu przyjętego do obliczania kwoty dotacji (14.11.2014 r.);

²⁸ M.in. renowacja ksiąg meldunkowych, zakup mebli i wyposażenia do urzędów stanu cywilnego oraz remonty pomieszczeń.

²⁹ Zastępstwa na czas urlopów nie generowały dodatkowych kosztów.

³⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1629.

- opracowania zakresu, czasochłonności i efektywności zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami. (1.06.2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 86-763, 1285-1321, 1162-1164)

Wojewoda Pomorski w latach 2015-2016 (do 30 września), w odpowiedzi na wnioski j.s.t.³¹ dotyczące sposobu obliczenia dotacji, poinformował m.in., że wysokość dotacji na zadania z zakresu ewidencji ludności, dowodów osobistych i rejestracji stanu cywilnego Ministerstwo Finansów ustaliło według liczby załatwionych spraw, jednolitej czasochłonności i stawki godzinowej.

(dowód: akta kontroli str. 1323-1381)

Konsekwencje przyjętego zadaniowego systemu uzależniającego wysokości przyznanej dotacji od liczby zrealizowanych spraw (rozdział 75011 gminy i powiaty oraz rozdział 70005), jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB, były następujące:

- brak konieczności przeprowadzania jakichkolwiek badań w celu ustalenia rzeczywistych wydatków ponoszonych przez j.s.t.;
- brak możliwości ustalenia wysokości dotacji dla wybranej j.s.t. na podstawie innych kryteriów (czynników różnicujących), np. na bazie faktycznie poniesionych wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi i kosztami utrzymania stanowisk;
- wyeliminowanie różnic w obliczaniu należnej dotacji, wynikających z różnej efektywności realizacji zadań, przyjętych rozwiązań organizacyjnych i technicznych, co w bezpośredni sposób przekładało się na wielkość zatrudnienia, a nie na liczbę realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1285-1322, 1687, 1824-1840)

Czynnikami różnicującymi wielkość dotacji w różnych j.s.t. w odniesieniu do pozostałych (zakresów) rozdziałów były w szczególności³²:

- liczby osób, za które odprowadzana była składka na ubezpieczenie zdrowotne w poszczególnych powiatach (85156);
- liczba zatrudnionych funkcjonariuszy PSP i pracowników cywilnych, należne świadczenia oraz niezbędne naprawy, remonty i zakupy inwestycyjne (75411);
- liczba wniosków wpływających do Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Województwie Pomorskim i obszary działania 15 miejskich/powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności (85321);
- dane od starostów o potrzebach finansowych związanych z realizacją zadań takich jak sporządzanie operatów szacunkowych w celu aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu oraz sporządzanie operatów szacunkowych dla potrzeb prowadzonych przez starostów postępowań odszkodowawczych na regulację stanu prawnego nieruchomości, podatki od nieruchomości, środki na opłaty sądowe, utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa, zakup usług remontowych (70005); przekazywanie dotacji odbywało się na podstawie kopii dokumentów księgowych (np. faktur), potwierdzających konieczność dokonania danego wydatku;
- wysokość pomocy udzielonej danemu powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego ze strony właściwego starosty i obciążenie wynikające z prowadzonych w różnym zakresie działań (71015);
- liczby uczestników korzystających z usług i ośrodków wsparcia funkcjonujących w danej gminie (85203);

³¹ W 2015 r. – Urzędem Miast: Malborka, Gdańska, Ustki, Pruszcz Gdański i Słupska, Urzędem Miast i Gmin Czarne i Pępłina, Urzędem Gmin: Smętowo Graniczne i Sadlinki oraz Starostwem Powiatowym w Tczewie i Kwidzynie. W 2016 r. – Urzędem Miast: Słupska, Pruszcz Gdański i Starogardu Gdańskiego.

³² Wojewoda Pomorski nie szacował siły oddziaływania tych czynników na wydatki ponoszone przez j.s.t.

- liczba dzieci uprawnionych do świadczenia wychowawczego i dochody uzyskane przez rodziny wychowujące dzieci (85211);
- liczba dzieci uprawnionych do zasiłku rodzinnego, do dodatków do tego zasiłku, dochody uzyskane przez rodziny wychowujące dzieci i wysokość przyznanych alimentów (85212);
- wynagrodzenia osobowe pracowników ośrodków adopcyjnych³³ wraz z pochodnymi, koszty procedur adopcyjnych (kwalifikacja dzieci, funkcjonowanie zespołów ds. oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej, poradnictwo i wsparcie postadopcyjne, a także szkolenia rodzin adopcyjnych i zastępczych) (85226);
- liczba osób z zaburzeniami psychicznymi objętych specjalistycznymi usługami opiekuńczymi w podziale na dzieci i osoby dorosłe w poszczególnych j.s.t. realizujących to zadanie³⁴ i dostępność specjalistów (85228).

Wojewoda Pomorski weryfikował rzetelność ww. danych (wydatki bieżące) m.in. poprzez: analizy porównawcze poszczególnych danych przekazywanych przez j.s.t, konsultacje z tymi jednostkami w zakresie aktualnego planu dotacji, obliczenia na podstawie danych z systemów elektronicznych (Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności) i weryfikacje zgłoszonych potrzeb, np. w zakresie dotacji na świadczenia wychowawcze – porównanie potrzeb j.s.t. z szacunkowymi wyliczeniami otrzymanymi z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej a dotyczącymi wdrożenia programu oraz liczby dzieci do 18 roku życia w gminach, w przypadku rozdziału 85156 również na podstawie informacji o bieżącej sytuacji na rynku pracy, szczególnie w zakresie stopy bezrobocia, także szacowanego na rok następny. Wyliczone kwoty korygowane były z uwzględnieniem gospodarowania środkami finansowymi przez j.s.t. w poprzednim roku budżetowym (zwroty niewykorzystanych dotacji i nadwyżki zgłoszone do blokady).

Informacje dotyczące potrzeb j.s.t. związanych z wydatkami inwestycyjnymi pozyskiwane były w następujący sposób:

- na etapie opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, przed określeniem przez Ministra Finansów wstępnej kwoty wydatków, Marszałek Województwa Pomorskiego, Komendant Wojewódzki PSP oraz Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku składali Wojewodzie Pomorskiemu informacje o potrzebach inwestycyjnych;
- w trybie wykonywania ustawy budżetowej, składane były zapotrzebowania na inwestycje w sytuacji pojawienia się możliwości aplikowania do rezerwy celowej budżetu państwa, w związku z informacją danego dysponenta rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 1285-1322, 1384-1435, 1462-1667)

Wojewoda Pomorski weryfikował składane zapotrzebowania poprzez sprawdzenie ich zgodności z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa³⁵, porównanie wydatków podobnego rodzaju³⁶, wykonanymi wydatkami inwestycyjnymi w latach poprzednich, jak również zasadności realizacji danej inwestycji oraz możliwością realizacji inwestycji w danym roku, także w odniesieniu do limitu określonego przez Ministra Finansów. Wojewoda Pomorski nie zlecał

³³ W okresie objętym kontrolą funkcjonowały dwa ośrodki adopcyjne: Pomorski Ośrodek Adopcyjny w Gdańsku (prowadzony przez samorząd województwa pomorskiego) i Ośrodek Adopcyjny Fundacji „Dla Rodziny” w Gdańsku (prowadzony na zlecenie samorządu województwa pomorskiego).

³⁴ W 2015 r. 94 j.s.t. realizowały to zadanie, a w 2015 – 100.

³⁵ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

³⁶ Np. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gdyni celem realizacji inwestycji budowlanej pn.: Izolacja pionowa ścian i piwnic budynku PSSE w Gdyni przy ul. Starowiejskiej 50^o przedłożyła m.in. dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji, okresie realizacji inwestycji, ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności, dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji, harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji, szacunkowy łączny koszt inwestycji, dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji oraz kosztorys inwestorski wraz ze szczegółowym opisem i wyceną robót.

wykonania badań dotyczących oszacowania wielkości łącznych wydatków, niezbędnych do poniesienia przez j.s.t. w związku z realizacją zadań zleconych. Samodzielnie dokonywał analiz dotyczących oszacowania wielkości łącznych wydatków, niezbędnych do poniesienia w związku z realizacją przez j.s.t. zadań zleconych (sposób dokonywania takich analiz został opisany w pkt 1.13.).

(dowód: akta kontroli str. 1285-1322, 1683-1684, 1695-1696, 1751-1759)

1.8. Wojewoda Pomorski nie składał Ministrowi Finansów łącznego zapotrzebowania na środki służące realizacji zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych ponieważ – jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB – brak było odpowiedniego trybu przewidzianego w nocie budżetowej na rok 2015 i 2016, Wojewodzie Pomorskiemu nie jest znany sposób ustalania przez Ministra Finansów wstępnego limitu wydatków dla Dysponenta części 85/22, a z uwagi na okoliczność, iż limit ten rokrocznie był na porównywalnym poziomie nie występowało o informacje w tym zakresie. Ponadto niepowodzeniem kończyły się próby uzyskania telefonicznych informacji o kryteriach przyjętych do określenia wielkości limitu. Jedynie pismem z 28.10.2016 r. Minister Finansów poinformował Wojewodę Pomorskiego, że wstępne kwoty wydatków na rok 2017, obejmujące kwoty dotacji celowych, były skalkulowane w oparciu o jednakowe zasady przyjęte w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju.

(dowód: akta kontroli str. 1285-1322, 1771-1773)

Wojewoda Pomorski zgłaszał Ministrowi Finansów, że nie dysponuje odpowiednimi środkami na pełne sfinansowanie zadań zleconych³⁷. Przedkładając materiały planistyczne do projektu ustawy budżetowej na 2016 r. przed określeniem przez Ministra Finansów wstępnej kwoty wydatków, Wojewoda Pomorski zgłosił problemy występujące w realizacji budżetu roku 2015 oraz problemy, które w przypadku nie podjęcia odpowiednich działań zaradczych będą towarzyszyły również realizacji budżetu w roku 2016. Dotyczyły one m.in. wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz kosztami utrzymania stanowisk pracowników j.s.t., realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a finansowane ze środków ujętych w rozdziałach 75011 i 70005 – poziom niedoborów Wojewoda Pomorski oszacował na podstawie przyjętej metodologii zadaniowej na kwoty – odpowiednio – 4.367,0 tys. zł i 1.231,0 tys. zł. Ponadto Wojewoda Pomorski informował Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych o niedoszacowaniu na 2015 r. wydatków związanych z działalnością zespołów orzekających (rozdział 85321) na kwotę 1.400 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1679, 1688, 1746-1750)

1.9. Wysokość wstępnego limitu wydatków, w kwocie 736.701,0 tys. zł, określona dla Wojewody Pomorskiego przez Ministra Finansów pismem z 25.07.2014 r. została zwiększona w czasie prac nad ustawą budżetową³⁸ o 779.903,0 tys. zł (do kwoty 1.516.604,0 tys. zł), głównie w wyniku wzrostu wydatków (bieżących) w działach:

- 852: o 724.252,0 tys. zł, w tym z tytułu włączenia części wydatków m.in. na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego i zasiłku dla opiekunów – 702.001,0 tys. zł i włączenia wydatków na pomoc państwa w zakresie dożywiania – 21.441,0 tys. zł;
- 750: o 23.159,0 tys. zł, w tym na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich – 20.364,0 tys. zł;
- 801: o 9.881,0 tys. zł na bieżące finansowanie zadań w obszarze oświaty i wychowania.

³⁷ Wojewoda Pomorski nie informował o powyższym Prezesa Rady Ministrów.

³⁸ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153).

Zmiany te nie dotyczyły zadań objętych limitem wstępnym i w związku z tym nie wpłynęły na wielkości planowanych dotacji nim objętych. W związku z ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015³⁹ kwota wydatków w części 85/22 (w rozdziale 01008) uległa zmniejszeniu o 528,0 tys. zł (do kwoty 1.516.076 tys. zł)⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1255-1271, 1303, 1382-1383)

W latach 2015-2016 (I półrocze) część zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez j.s.t., nie była finansowana w stopniu zapewniającym pełne pokrycie wydatków (pkt 1.6. i 1.8. wystąpienia). Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła, że Wojewoda Pomorski podejmował działania mające na celu pozyskanie dodatkowych środków na ten cel (opisane wyżej w punkcie 1.8.). Dotychczas brak było jednak metod umożliwiających rzetelne i porównywalne ustalenie poziomu braków, co uniemożliwiało skuteczne wnioskowanie do Ministra Finansów o zwiększenie przyznawanych limitów wydatków. W efekcie wojewodowie, jako dysponenti części budżetowych, we współpracy z Ministerstwem Finansów podjęli działania, mające na celu ustalenie poziomu niedofinansowania zadań zleconych i lepszej dystrybucji środków dla poszczególnych dysponentów. W konsekwencji jako podstawę oszacowania potrzeb na finansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi pracowników wykonujących zadania zlecone przyjęto ww. zadaniowy system rozliczania zadań, którego wdrażanie rozpoczęto od gmin, m.in. z uwagi na fakt, że niedofinansowanie na tym poziomie było najwyższe.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1305)

1.10. Wojewoda Pomorski nie badał i nie posiadał informacji o wpływie niedofinansowania zadań zleconych na ograniczenie ich dostępności i/lub jakości ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1164, 1305)

Z informacji uzyskanych od 25 j.s.t.⁴¹ wynika, że w 23 z nich występowało niedofinansowanie zadań zleconych (w tym w rozdziale 75011 w 19 j.s.t. głównie wynikające z niedoborów na wynagrodzenia pracowników). Nie stwierdzono, aby wpłynęło ono na ograniczenie dostępności lub jakości realizowanych zadań zleconych z uwagi na wykorzystanie środków własnych przez j.s.t. za wyjątkiem Miasta Gdańsk, które pomimo dofinansowania zadań ze środków własnych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (rozdział 85203) nie miało możliwości pełnego zapewnienia opieki dla wszystkich osób potrzebujących (brakowało środków na nowe miejsca w istniejących placówkach, w tym wyższe środki na uczestników wymagających zwiększonego wsparcia, jak również na tworzenie nowych ośrodków wsparcia).

(dowód: akta kontroli str. 86-763, 1162-1164, 1305)

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej (dalej: „Wydział PS”) wynika m.in., że środki finansowe z ustawy budżetowej na 2015 r. nie zapewniły zabezpieczenia wszystkich występujących potrzeb na terenie województwa. Również środki pozyskane z rezerwy celowej budżetu państwa były mniejsze niż zgłaszane potrzeby i przeznaczone na zabezpieczenie niedoboru środków finansowych w związku ze zmianą przepisów prawa (wprowadzenie obowiązkowej wysokości stawki miesięcznej na uczestnika oraz na dochodzenie do standardów).

³⁹ Dz. U. poz. 2195.

⁴⁰ Decyzją w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2015 z 28 grudnia 2015 r. zmniejszono wydatki w rozdziale 01008 o 528,0 tys. zł.

⁴¹ Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku; Starostwa Powiatowe w: Pruszczu Gdańskim, Malborku, Kartuzach, Wejherowie, Kwidzynie; Urzędy Miast w: Gdańsku, Sopocie, Gdyni, Słupsku, Kwidzynie, Kościerzynie, Tczewie, Wejherowie i Czersku; Urząd Miasta i Gminy Debrzno oraz Urzędy Gmin w: Przywidzu, Chmielnie, Czarnej Dąbrówce, Gardei, Lubichowie, Nowej Wsi Lęborskiej, Człuchowie, Kolbudach i Wejherowie.

Nie było zatem możliwe tworzenie z tych środków nowych domów i miejsc. Wobec powyższego nie było możliwości przyznania środków finansowych dla Gdańska na wszystkie zgłoszone potrzeby w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1965-1967)

1.11. Planowanie dotacji na zadania zlecone nie odbywało się na podstawie liczby etatów i w związku z tym Wojewoda Pomorski nie posiadał informacji w zakresie wynagrodzeń pracowników samorządowych⁴² – dotacje przekazywane były na zadania, a nie na finansowanie poszczególnych kosztów, w tym wynagrodzeń skalkulowanych w oparciu o liczbę etatów. Poza ww. określonymi przez Ministerstwo Finansów procedurami ustalania dotacji na wynagrodzenia w rozdziałach 75011 i 70005 Wojewoda Pomorski nie stosował wzorów matematycznych pozwalających na obliczenia wysokości dotacji, w tym na wydatki inwestycyjne. Ustalając wielkość środków dotacji na inwestycje dysponent indywidualnie odnosił się do zapotrzebowania składanego przez j.s.t. w zakresie możliwości finansowych (także pkt 1.7. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 8-11, 1149-1150, 1288-1289, 1305-1306, 1309)

1.12. W przypadku zadań dla których nie można było wskazać odpowiedników w budżecie państwa (w rozdziale 60003 i 85156), kwota ustalona była indywidualnie przez Ministra Finansów w piśmie przekazującym wstępne kwoty limitu wydatków na kolejny rok budżetowy (także pkt 1.7. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 1288, 1306)

1.13. Niektóre ustawy regulujące sposób realizacji danego zadania zleconego, określają wielkość procentową, jaką dany samorząd może przeznaczyć na pokrycie kosztów jego obsługi⁴³. Dysponent nie miał wpływu na określenie wysokości tej wartości i nie prowadził kontroli odnośnie adekwatności wielkości odpisu do kosztów obsługi zadania ponoszonych przez j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 1288-1289, 1306-1307, 2360-2370)

W rozdziałach 60003, 85156, 01008 i 01078 j.s.t. nie otrzymywały środków z budżetu państwa na pokrycie kosztów obsługi zadań zleconych. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB wynika, że w rozdziale:

- 60003 charakter zapisu art. 8a ust. 1a i ust. 2 ustawy z dnia z dnia 20 czerwca 1992r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁴⁴ wskazuje, że finansowana ze środków pochodzących z budżetu państwa jest jedynie rekompensata przewoźnikom stosowania ulg w przewozach pasażerskich;
- 85156 Dysponent nie miał prawnych możliwości zaplanowania dodatkowych środków na obsługę zadania ponieważ w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie wskazano, że w związku z realizacją zadania zleconego przysługują z tego tytułu środki;

⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786) określa minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego.

⁴³ Ustawodawca wskazał koszty obsługi zadań zleconych (od 1 do 3%) w przypadku 6 z 16 rozdziałów, w których dotacje objęto badaniem: 1% w rozdziałach: 80101 i 85226 (zgodnie z – odpowiednio – art. 22ae ust. 15 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.) i art. 196a ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 575); 1,5% w rozdziale 85228 (zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.); 2% w rozdziałach: 01095 i 85211 (zgodnie z – odpowiednio – art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1340) i art. 52 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r. poz. 195, ze zm.); 3% w rozdziale 85212 (zgodnie z art. 33 ust. 2a pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.) i art. 31 ust. 3 z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 169, ze zm.).

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1138, ze zm.

- 01008 Dysponent przekazuje dotacje celowe, zgodnie z art. 75 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne⁴⁵ na programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych i nie dzieli jej na zadania merytoryczne, tj. utrzymanie, konserwację i odbudowę urządzeń melioracji wodnych oraz obsługę przez Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego – sposób podziału dotacji na te dwa rodzaje zadań pozostaje w gestii województwa;
- 01078 dotacja udzielana jest wyłącznie na zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, jedynie w sytuacji pojawienia się określonych okoliczności, tj. zdarzeń nieprzewidzianych i nagłych.

(dowód: akta kontroli str. 2406-2418)

W rozdziałach 01005, 01008, 01078, 60003, 71015, 75011, 75411, 85156, 85203⁴⁶ łączna różnica pomiędzy wydatkami ujętymi w sprawozdaniach: Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych j.s.t. za 2015 r. a Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań zleconych za cztery kwartały 2015 r. wszystkich j.s.t. województwa pomorskiego wyniosła 95.054,1 tys. zł⁴⁷. W rozdziale 85211 różnica pomiędzy wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28S za czerwiec 2016 r. (I półrocze), a wydatkami ogółem w sprawozdaniu Rb-50 za dwa kwartały 2016 r. wyniosła 63,1 tys. zł. Z informacji uzyskanych od wybranych 14 j.s.t.⁴⁸, w których różnice w ww. rozdziałach były największe (83.598,6 tys. zł w 2015 r. i 57,7 tys. zł w I półroczu 2016 r.) wynika w szczególności, że jednostki te dofinansowywały środkami własnymi w kwocie przynajmniej⁴⁹ 7.531,4 tys. zł zadania zlecone w rozdziałach:

- 75011 – 4.289,9 tys. zł, z tego 2.820,2 tys. zł Starostwo Powiatowe w Wejherowie i 1.469,7 tys. zł Urząd Miasta Sopotu (wynagrodzenia i pochodne pracowników wykonujących zadania zlecone);
- 75411 – 1.812,1 tys. zł Urząd Miasta Gdańska (wydatki na działalność Komendy Miejskiej PSP⁵⁰);
- 85203 – 795,4 tys. zł Urząd Miasta Gdańska (dofinansowanie działalności ośrodków wsparcia – opisane w punkcie 1.9.);
- 71015 – 631,5 tys. zł z tego 267,9 tys. zł Urząd Miasta Gdańska⁵¹, 214,0 tys. zł Starostwo Powiatowe w Kartuzach i 149,6 tys. zł Urząd Miasta Sopotu (wydatki na działalność bieżącą powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego);
- 60003 – 2,5 tys. zł Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku (serwisowanie oprogramowania Analiza Przewozów – Rozliczenia służącego do weryfikacji dopłat do biletów ulgowych).

(dowód: akta kontroli str. 81-763, 967-1131, 1151-1164)

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB wynika m.in., że w gminach kwoty dotacji ustalone na podstawie metodologii określonej przez Ministerstwo Finansów były

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.

⁴⁶ 01005, 01008, 01078, 60003, 71015, 75011, 75411, 85156, 85203, 85211 (za I półrocze 2016 r.).

⁴⁷ Z tego w poszczególnych rozdziałach: 01005 – 1.664,9 tys. zł, 01008 – 61.305,7 tys. zł, 60003 – 29,4 tys. zł, 71015 – 666,4 tys. zł, 75011 – 10.920,9 tys. zł, 75411 – 4.744,4 tys. zł, 85156 – 0,8 tys. zł i 85203 – 15.721,4 tys. zł (01078 – różnica nie wystąpiła).

⁴⁸ Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Starostwa Powiatowe w: Pruszczu Gdańskim, Malborku, Kartuzach, Wejherowie i Kwidzynie, Urzędy Miast: Gdańska, Sopotu, Gdyni, Słupska i Tczewa oraz Urzędy Gmin: Gardeja, Kolbudy i Wejherowo.

⁴⁹ Część j.s.t. nie prowadziła oddzielnej ewidencji kosztów zadań własnych i zleconych.

⁵⁰ Wydatki związane z budową strażnicy Jednostki-Ratowniczo-Gaśniczej nr 6, zakup samochodu osobowego oraz samochodu specjalnego pożarniczego, a także paliwa i drobnego wyspecjalizowanego sprzętu.

⁵¹ Wydatki związane z zapewnieniem siedziby PINB: wynajem pomieszczeń, opłaty za dozór budynku, podatek od nieruchomości i zakup energii, część wynagrodzeń pracowników oraz koszty za używanie przez pracowników własnych pojazdów do celów służbowych.

zbyt małe w stosunku do potrzeb, co wynikało ze zbyt niskiej stawki za roboczogodzinę (opisane wyżej w punktach 1.6. i 1.8).

Dofinansowanie działalności Komendy Miejskiej PSP przez Urząd Miejski w Gdańsku dotyczyło zadań inwestycyjnych. Straż Pożarna co roku zgłaszała bardzo duże potrzeby inwestycyjne, których pełne zaspokojenie nie było możliwe ze środków Wojewody Pomorskiego. Komenda Miejska w Gdańsku starała się o uzyskanie środków od j.s.t., głównie z Miasta Gdańsk i innych źródeł (fundusz wsparcia, Fundusz Ochrony Środowiska, środki unijne), a z budżetu Wojewody Pomorskiego przekazywano brakujące środki w formie dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1680-1681, 1690-1691)

Pozostałymi przyczynami różnic, jak wynika z ww. informacji, było m.in. realizowanie projektów unijnych (zgodnie z wytycznymi Urzędu środki klasyfikowane w §§ 6207 i 6209 nie były ujmowane w sprawozdaniu Rb-50), zadania własne (ujęte tylko w Rb-28S) i w jednym przypadku (Urząd Gminy Gardeja) różnica w rozdziale 85211 w kwocie 22,0 tys. zł wskutek błędnego ujęcia w tym rozdziale zamiast w rozdziale 85214⁵².

Wojewoda Pomorski posiadał w systemie TREZOR sprawozdania Rb-50 składane przez j.s.t. oraz łączne sprawozdania Rb-50, oddzielnie dla gmin, powiatów i województwa, w szczególności: dział, rozdział, paragraf odrębnie dla dotacji i dla wydatków (zgodnie z §§ 11 i 18 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej). Nie posiadał natomiast danych ze sprawozdań Rb-28S (zgodnie § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia sprawozdania te zarządy j.s.t. przekazują tylko do właściwych regionalnych izb obrachunkowych).

(dowód: akta kontroli str. 81-763, 1289)

Analizę wielkości wydatków ponoszonych przez j.s.t. na poszczególne zadania opisano w punkcie 2.3. wystąpienia.

1.14. Podział dotacji na poszczególne j.s.t. dokonywany był w oparciu o zasady opisane wyżej i jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB nie było podstaw do ustalania wysokości dotacji dla wybranej j.s.t. na podstawie innych, indywidualnych kryteriów. Dotacje przekazywane były na zadania, a nie na finansowanie poszczególnych kosztów, w tym wynagrodzeń skalkulowanych w oparciu o liczbę etatów. Jedynie w przypadku dotacji planowanych w rozdziale 71015, podział środków na poszczególne powiaty uwzględniał zapotrzebowania tych jednostek na wypłatę nagród jubileuszowych oraz odpraw emerytalnych. Wnioski j.s.t. o środki na realizację zadań inwestycyjnych były rozpatrywane indywidualnie przez Dysponenta (także punkt 1.7. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 1289, 1309)

1.15. Na podstawie badania próby obejmującej 11 j.s.t.⁵³ stwierdzono, że w zakresie rozdziałów 70005 i 75011 w latach 2015-2016 (I półrocze) kwoty dotacji obliczono zgodnie z opisaną w wystąpieniu metodologią (stosowaną w Urzędzie). Występujące różnice pomiędzy kwotami przyznanej dotacji (według przyjętej metodologii), a faktycznie przekazanej były spowodowane niedofinansowaniem wynikającym z ograniczonych możliwości finansowych Wojewody Pomorskiego – w przypadku pięciu j.s.t.⁵⁴ w łącznej wysokości 2.959,9 tys. zł, z tego w rozdziale

⁵² Nieprawidłowość została usunięta.

⁵³ Tj. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Starostwo Powiatowe w Kwidzynie, Gmina Chmielno i Urząd Miasta Gdyni (gmina i m.n.p.p.), Starostwo Powiatowe w Malborku, Starostwo Powiatowe w Wejherowie, Urząd Gminy w Kolbudach, Urząd Gminy w Gardeji oraz Urząd Miasta w Słupsku (gmina i m.n.p.p.).

⁵⁴ Tj. Starostwo Powiatowe w Kwidzynie, Urząd Miasta Gdyni (m.n.p.p.), Starostwo Powiatowe w Malborku, Starostwo Powiatowe w Wejherowie oraz Urząd Miasta w Słupsku (m.n.p.p.).

70005 na kwotę 207,0 tys. zł i w rozdziale 75011 na kwotę 2.742,9 tys. zł. Nie stwierdzono niejednolitego traktowania j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 1149-1150, 1175-1176)

1.16. W 2015 r. Wojewoda Pomorski zaplanował w badanych 16 rozdziałach klasyfikacji budżetowej kwotę 1.157.544,0 tys. zł, a faktycznie przekazał j.s.t. kwotę 1.149.212,0 tys. zł, tj. mniej o 8.332,0 tys. zł. Przekazanie dotacji na zadania zlecone w niższej wysokości nie spowodowało powstania zobowiązań i nie wpłynęło na ich realizację.

Na przekazanie niższych dotacji głównie wpłynęły:

- w rozdziale 85212 (3.887,0 tys. zł) – trudności w określeniu dynamiki wzrostu wydatków i oszacowaniu dokładnej liczby świadczeń, czy świadczeniobiorców, co wynikało m.in. ze zmiany od 1.11.2015 r. wysokości niektórych świadczeń rodzinnych oraz podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymania świadczeń; wpływ miał również okres zasiłkowy, który nie jest równoznaczny z rokiem budżetowym;
- w rozdziale 85156 (1.935,0 tys. zł) – niższa, niż planowano liczba osób bezrobotnych bez praw do zasiłku i dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo – wychowawczych, za które opłacono składkę na ubezpieczenie zdrowotne;
- w rozdziale 01008 (1.402,0 tys. zł) – oszczędności poprzetargowe na wykonanie dokumentacji projektowej zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w perspektywie finansowej 2014-2020, brak możliwości przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz wykonanie robót budowlanych w terminie niezbędnym do złożenia wniosku o płatność ostateczną, tj. do dnia 30.06.2015 r., z uwagi na zbyt późne wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania realizowanych projektów oraz w kilku przypadkach niewydanie przedmiotowej decyzji;
- w rozdziale 70005 (490,0 tys. zł) – niższe niż planowano wypłaty odszkodowań za przejęte 1.01.1999 r. nieruchomości, zajęte pod drogi publiczne, w związku ze znacznym spadkiem wpływających do dysponenta wniosków o wypłatę odszkodowań na podstawie decyzji prezydentów miast na prawach powiatu oraz starostów ustalających roszczenie byłych właścicieli;
- w rozdziale 85203 (457,0 tys. zł) brak niezbędnej dokumentacji pozwalającej na budowę pracowni ceramiki na terenie Środowiskowego Domu Samopomocy w Gminie Przywidz oraz na jej wyposażenie – teren leży w strefie ochrony zabytków i procedura wydania pozwolenia na budowę w tym rejonie jest długotrwała;
- w rozdziale 85228 (140,0 tys. zł) – osoby planowane do objęcia pomocą nie uzyskały zaświadczeń lekarskich kwalifikujących do tej pomocy, ponadto powstały oszczędności z tytułu zwolnień lekarskich, urlopów macierzyńskich lub rezygnacji z pracy wykonawców usług, jak również rezygnacji z usług rodziców dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 1165-1167, 1289, 1309-1311)

1.17. Niezwrócone przez Wojewodę Pomorskiego wydatki wykazane w informacji dodatkowej Rb-50 jako podlegające refundacji, w rozdziałach 70005 i 75011, poniesione ze środków własnych j.s.t., wyniosły w 2015 r. 871,5 tys. zł⁵⁵ (tj. odpowiednio 0,45% i 2,69% wykonanych dotacji w danym rozdziale⁵⁶), a w I półroczu 2016 r. – odpowiednio – 75,9 tys. zł i 75011 – 143,7 tys. zł (6,92% i 1,09% wykonanych dotacji w danym rozdziale⁵⁷).

⁵⁵ Z tego w rozdziale 70005 – 102,4 tys. zł i 75011 – 769,1 tys. zł.

⁵⁶ Dotacje wykonane wyniosły: 22.897,0 tys. zł w 70005 i 28.530,6 tys. zł w 75011.

⁵⁷ Dotacje wykonane wyniosły: 10.696,6 tys. zł w 70005 i 13.212,5 tys. zł w 75011.

(dowód: akta kontroli str. 967-1131, 1168-1174)

Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła, że w przypadku powiatów, planowanie dotacji odbywało się w granicach kwot limitu wydatków określonego corocznie przez Ministra Finansów. Ponieważ limit ten był rokrocznie na porównywalnym poziomie, nie było możliwości wygospodarowania dodatkowych środków na refundację wydatków. Odnośnie zadań gminnych, do ich finansowania przyjęto zadaniowy system ustalania kwoty dotacji, opracowany przez Ministerstwo Finansów, który uniemożliwiał refundowanie gminom wydatków, które pokryte zostały z ich środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 1681-1682, 1692)

1.18. Wojewoda Pomorski w okresie od stycznia do września 2016 r. zaplanował i przekazał niższe dotacje na zadania zlecone niż w tym samym okresie 2015 r. w rozdziałach:

- 70005 – odpowiednio – o 4.500,4 tys. zł i o 4.923,6 tys. zł, co, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB, związane było głównie ze zmniejszeniem dotacji decyzjami Ministra Finansów na uregulowanie odszkodowań z tytułu wyłączenia nieruchomości⁵⁸;
- 75011 – odpowiednio – o 2.669,9 tys. zł i o 2.002,4 tys. zł, co wynikało z faktu, iż w 2015 r. ujmowane były wydatki na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii, które w 2016 r. zostały przeniesione, zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Finansów, do rozdziału 71012 – zadania z zakresu geodezji i kartografii;
- 85156 (powiaty) – odpowiednio – o 11.671,1 tys. zł i o 7.614,7 tys. zł, co wynikało z pism limitowych na dane lata i jak wyjaśniła Dyrektorka Wydziału FiB, Wojewoda Pomorski nie miał wpływu na ich poziom w danym roku budżetowym; wykonanie zależne było od poziomu bezrobocia, które w istotny sposób spadło w 2016 r.;
- 85156 (województwo) – odpowiednio – o 5,0 tys. zł i o 4,0 tys. zł – co było związane z naborem do Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Kwidzynie większej liczby wychowanek z placówek opiekuńczo-wychowawczych, które zobowiązane były same finansować składki na ubezpieczenia zdrowotne;
- 85321 – odpowiednio – o 523,5 tys. zł i o 487,2 tys. zł, głównie w związku z wynikającymi z decyzji Ministra Finansów kwotami zwiększeń dotacji w 2016 r., które były niższe od składanego przez Wojewodę Pomorskiego zapotrzebowania na powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności i niższe od takich zwiększeń w 2015 r., co jak wyjaśniła Dyrektorka Wydziału FiB, skutkowało opóźnieniami w wydawaniu decyzji (opisane również w punkcie 1.8 i 1.10);
- 85226 – odpowiednio – o 550,8 tys. zł i o 206,2 tys. zł, ponieważ środki zaplanowane w ustawie budżetowej nie były wystarczające do pełnej realizacji zadań, Wojewoda Pomorski wystąpił o zwiększenie planu wydatków – sprawozdanie Rb-50 za III kwartał 2015 r. obejmowało już dodatkowe środki z rezerwy celowej, natomiast w 2016 r. decyzja Ministra Finansów została wydana później i nie została wykazana w sprawozdaniu za III kwartał;
- 01008 – zaplanował dotację niższą o 8.208,0 tys. zł, co wynikało, jak wyjaśniła Dyrektorka Wydziału FiB, z błędnego ujęcia w planie w 2015 r. w tym rozdziale wydatków z budżetu środków europejskich⁵⁹ (dokonano korekty);
- 60003 – przekazał województwu dotację niższą o 3.900,0 tys. zł w związku z mniejszą ilością ulgowych biletów sprzedanych w danym okresie⁶⁰;

⁵⁸ W 2015 r. – 17.194 tys. zł i w 2016r. – 11.819 tys. zł.

⁵⁹ Przekazana dotacja w III kwartale 2016 r. była wyższa o 726,4 tys. zł od przekazanej w tym samym okresie 2015 r.

⁶⁰ Dotacja zaplanowana była na tym samym poziomie.

- 85212 – przekazał dotację niższą o 22,5 tys. zł, co było spowodowane niższym zapotrzebowaniem województwa⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 1132-1148, 1682-1683, 1692-1694)

1.19. W związku z większymi wydatkami w stosunku do przyznanych dotacji na lata 2015-2017 na realizację zadań zleconych j.s.t. zgłaszały zapotrzebowanie na dodatkowe środki m.in. w rozdziałach:

- 01078 w 2015 r. Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku zgłosił Wojewodzie Pomorskiemu wykaz najbardziej istotnych przedsięwzięć dla ochrony przeciwpowodziowej oraz zwiększenia bezpieczeństwa powodziowego ludzi i mienia na terenie województwa pomorskiego do realizacji na 2015 r. na łączną kwotę 3.570,0 tys. zł, a Dysponent przekazał go Ministrowi Administracji i Cyfryzacji, który jednak przyznał środki z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (...)* w wysokości 1.800,0 tys. zł. Wobec powyższego Wojewoda Pomorski wystąpił o zwiększenie środków o ww. kwotę na wykonanie przez Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego dokumentacji projektowej tylko dla pięciu⁶² z wnioskowanych zadań;
- 01008 – Marszałek Województwa Pomorskiego zwrócił się z wnioskami o przyznanie dodatkowych środków w 2015 r. w kwocie 21.000,0 tys. zł i w 2016 r. w kwocie 20.000,0 tys. zł na realizację zadań w zakresie utrzymania urządzeń melioracji wodnych podstawowych i wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, na podstawie których Wojewoda Pomorski wystosował pismo do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zwiększenie budżetu województwa pomorskiego o te kwoty; Minister poinformował jednak, iż w wyniku podziału rezerwy celowej poz. 50, dla województwa pomorskiego przyznano środki w wysokości – odpowiednio - 14.313,0 tys. zł i 17.729,0 tys. zł na te cele;
- 85321 – rozpatrzenie tych wniosków ze względu na ograniczone możliwości finansowe Wojewody Pomorskiego odraczane było do czasu otrzymania dodatkowych środków z rezerwy celowej budżetu państwa, o czym jednostki były informowane; zwiększenie planu dotacji o ww. środki dla powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności dokonywane było po wcześniejszym zebraniu informacji od ich przewodniczących na temat szacunkowego niedoboru środków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania – środki z rezerwy celowej traktowane były jako uzupełnienie przyznanej wcześniej dotacji, która nie gwarantowała pokrycia wszystkich kosztów postępowania orzeczniczego oraz terminowej realizacji zadań;
- 85203, 85211, 85212 i 85228 – kilkakrotnie w ciągu roku budżetowego 2015 i I połowie 2016 r. Wydział PS zbierał dane z j.s.t. zawierające informacje o poniesionych wydatkach oraz przewidywanym wykonaniu do końca danego roku, które służyły do szacowania wielkości niedoborów, analizował je i zgłaszał Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Wnioski j.s.t. o zwiększenie planu dotacji celowej na pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem komórek organizacyjnych wykonujących zadania zlecone (5 w 2015 r. i 2 w 2016 r.) wpływały do Wojewody Pomorskiego. Dysponent informował, iż kwoty dotacji obliczał na podstawie liczby faktycznie wykonanych spraw w danym roku z uwzględnieniem upływu czasu. Ww. wnioski w zakresie

⁶¹ Dotacja zaplanowana w III kwartale 2016 r. była wyższa o 0,4 tys. zł od zaplanowanej w III kwartale 2015 r.

⁶² Zadania te obejmowały budowę, przebudowę i odbudowę wałów przeciwpowodziowych oraz budowę i przebudowę stacji pomp. W związku z powstałymi oszczędnościami przetargowymi w wysokości 556,3 tys. zł, na wniosek Dysponenta 85/22, Minister Finansów dokonał korekty decyzji i ostateczna kwota przyznanej dotacji wyniosła 1.243,7 tys. zł.

w jakim przekraczały wyliczenia dotacji według przyjętego modelu zadaniowego (ilość zrealizowanych spraw), zostały rozpatrzone negatywnie.

(dowód: akta kontroli str. 1289-1290, 1311-1314, 1683-1684, 1694-1754)

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB z uwagi na fakt, że część zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez j.s.t., nie była finansowana w stopniu zapewniającym pełne pokrycie wydatków oraz przy ograniczonym przyznawanym corocznie przez Ministra Finansów limitem wydatków, Wojewoda Pomorski nie mógł ich rozpatrzyć pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 1289-1290, 1311-1314)

Wojewoda Pomorski poinformował j.s.t. o uzależnieniu wysokości przyznanej dotacji od liczby zrealizowanych zadań z uwzględnieniem ich czasochłonności oraz stawki godzinowej oraz wskazał, że katalog zadań, ich czasochłonności i stawka godzinowa, przyjęte do kalkulacji, zostały ujednolicone na poziomie kraju przez Ministerstwo Finansów. Przedstawiał kwoty dotacji wyliczone na podstawie otrzymanej od powiatów i gmin liczby zrealizowanych spraw, przyjętej stawki godzinowej i ustalonej czasochłonności. Jednocześnie podkreślał fakt, że z uwagi na duże różnice pomiędzy j.s.t. w efektywności wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, jak i wynagrodzeń pracowników realizujących te zadania, Ministerstwo Finansów wykluczyło możliwość ustalania kwoty dotacji na przedmiotowe zadania w oparciu o rzeczywiste koszty ponoszone przez j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 1176, 1289-1290, 1311-1314, 1683-1684, 1694-1754)

Z 40 przeprowadzonych przez Wydział FiB w gminach w 2014 r. kontroli wynika, że średnie wynagrodzenie pracowników j.s.t., realizujących zadania w zakresie: spraw obywatelskich, działalności gospodarczej i obronności, wahało się od 2,3 tys. zł do 7,2 tys. zł. Jednak gminy oprócz etatów na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich, działalności gospodarczej i zadań obronnych, z dotacji przyznanej w rozdziale 75011 finansowały również zadania obejmujące: rozliczanie podatku akcyzowego, ujawnianie praw w księgach wieczystych, geodezję, planowanie przestrzenne, inwestycje i ochronę środowiska, zarządzanie kryzysowe, melioracje i obsługę administracyjną.

(dowód: akta kontroli str. 1694-1695, 1698)

1.20. W jednym przypadku j.s.t. dochodziła należnej dotacji na realizację zadań zleconych na drodze sądowej. W listopadzie 2015 r. pozwem do sądu wystąpił powiat kwidzyński. Do zakończenia kontroli (5.12.2016 r.) sprawa była w trakcie rozpatrywania przez sąd⁶³.

Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła, że Wojewoda Pomorski odmówił zawarcia ugody, gdyż wysokość dotacji na zadania zlecone powinna wynikać z zapisów art. 129 ufp i art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach j.s.t., a nie być przedmiotem negocjacji. Ponieważ przyznana powiatowi kwidzyńskiemu dotacja została ustalona zgodnie z zasadami określonymi w art. 129 ufp i była niższa o ponad 1 mln zł od ustalonych przez powiat wydatków ponoszonych na realizację powyższych zadań, zasadnym było odniesienie się do rozstrzygnięcia sądu, jak należy ustalać rzeczywiste koszty realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1290, 1314, 2408-2409, 2417-2418)

1.21. W sprawie kalkulacji kosztów realizacji przez j.s.t. wybranych zadań zleconych Wojewoda Pomorski współpracował z Ministrem Finansów. Na podstawie informacji

⁶³ Pozew powiatu kwidzyńskiego, na kwotę 1.091,1 tys. zł, dotyczył dotacji na wynagrodzenia wraz z kosztami utrzymania stanowisk na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami – rozdział 70005 oraz zadań finansowanych w rozdziale 75011 (Zadania z zakresu rolnictwa, łowiectwa, leśnictwa, ochrony środowiska, prawa wodnego, geologii, prowadzenie rejestru przedsiębiorców prowadzących stację kontroli pojazdów i ośrodki szkolenia kierowców, wydawanie zezwoleń i licencji z zakresu transportu drogowego).

otrzymanych od powiatów i gmin przedstawił Ministrowi Finansów zadania, dla których zasadne byłoby wprowadzenie wystandaryzowanych mechanizmów kalkulacji wysokości dotacji (powiaty i województwo realizują znacznie więcej różnorodnych zadań z zakresu administracji rządowej niż gminy). Wojewoda Pomorski przedstawił rozliczenie zadań z zakresu spraw obywatelskich realizowanych przez gminy i zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami realizowanych przez powiaty. W odpowiedzi na pismo Ministra Finansów z 18 lipca 2014 r. Dysponent wskazał kwotę 13.856 tys. zł. zaplanowanych wydatków w rozdziale 75011 § 2010 na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich w 2014 r., która została ustalona szacunkowo na podstawie liczby spraw zrealizowanych przez gminy w 2013 r. Do projektu ustawy budżetowej na 2015 r dla Wojewody Pomorskiego Minister Finansów podał kwotę wydatków na realizację ww. zadań w wysokości 20.364 tys. zł. Przy ustalaniu metodologii kalkulacji wysokości dotacji na zadania zlecone przekazywanej j.s.t. w rozdziale 75011 Wojewoda Pomorski współpracował również z Wojewodą Małopolskim. Za podstawę do kalkulacji wysokości dotacji liczby prowadzonych spraw przyjęto przeciętne wynagrodzenie w konkretnym urzędzie wojewódzkim, obliczone dla pracowników realizujących podobne zadania (np. gminy: wydawanie dowodów osobistych – urząd wojewódzki: przeciętne wynagrodzenie w oddziale paszportów), a w przypadku braku jednoznacznego odpowiednika zadań realizowanych przez j.s.t. i urzędy wojewódzkie – przeciętne wynagrodzenie pracowników merytorycznych wydziału urzędu wojewódzkiego, którego zakres obejmuje zadania powierzone j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 1283-1284, 1290, 1314-1315, 1382-1383, 1695)

Współpraca zarówno z Ministrem Finansów, jak i Wojewodą Małopolskim – jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB – przyczyniła się do opracowania wspólnych dla całego kraju katalogów zadań z zakresu spraw obywatelskich oraz gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, na podstawie których przydzielana jest dotacja poszczególnym j.s.t.. Jednocześnie pozwoliła przyjąć za podstawę do kalkulacji dotacji liczbę zrealizowanych spraw, jednolitą stawkę godzinową oraz określić czas realizacji danego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1290, 1314-1315)

1.22. W latach 2015-2016 (I półrocze) Urząd nie gromadził i nie porównywał danych na temat jakości realizacji zadań zleconych w poszczególnych j.s.t. z obszaru województwa, za wyjątkiem objętych standaryzacją (opisane w punkcie 2.7.).

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wynika, że jakość rozumiana była jako wykonywanie zadań zgodnie z przepisami prawa. O wysokości dotacji decydowały: liczba zdarzeń, wykonywanych czynności w danej gminie przy takiej samej czasochłonności i stawce roboczogodziny.

Wydział PS gromadził dane z j.s.t. przekazywane w ramach sprawozdań statystycznych w systemie CAS. W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z rozdziału 85212 zawarte były informacje dotyczące zadań zleconych natomiast w sprawozdaniach MPiPS-03 – zarówno dane dotyczące zadań zleconych jak i zadań własnych gminy.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału PS wynika, że ww. dane nie były porównywane między poszczególnymi j.s.t. z terenu województwa i pomiędzy województwami, gdyż były niewymierne – zróżnicowana była liczba mieszkańców poszczególnych gmin, dochody mieszkańców (czynnik warunkujący kwalifikowanie się do pomocy), jak również różnorodne było zapotrzebowanie na formy pomocy⁶⁴. Ponadto

⁶⁴ Osoby o niskich dochodach lub nie posiadające dochodów korzystają głównie z pomocy finansowej, osoby starsze i niepełnosprawne korzystają w większym wymiarze niż osoby zdrowe z wszelkiego rodzaju usług świadczonych w ramach pomocy społecznej, rodziny z dziećmi korzystają głównie ze świadczeń przeznaczonych wyłącznie dla dzieci (zasiłki rodzinne, świadczenia wychowawcze).

Wojewoda Pomorski nie posiadał takich danych z innych województw. Dysponuje nimi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, do którego przekazywane były sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 1826, 1835, 1959-1960, 1964, 1968)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W kwartalnych sprawozdaniach budżetowych Wojewody Pomorskiego Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań zleconych:

- za cztery kwartały 2015 r. w tabeli A „Wydatki (podlegające refundacji) poniesione w bieżącym roku ze środków własnych j.s.t, a nie zwrócone w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa” wykazano kwoty: w rozdziale 70005 – 102,4 tys. zł i w rozdziale 75011 – 769,1 tys. zł, które wynikały ze sprawozdania powiatu kwidzyńskiego;
- za dwa kwartały 2016 r. w ww. tabeli A wykazano kwoty: w rozdziale 70005 – 55,9 tys. zł i w rozdziale 75011 – 143,7 tys. zł (z tego powiat kwidzyński – 90,8 tys. zł oraz gminy: Sierakowice – 50,5 tys. zł, Tczew – 2,4 tys. zł).

W ocenie NIK wykazanie tych wydatków w tabeli A ww. sprawozdań było niezgodne z § 19 ust. 4 pkt 2 załącznika nr 39 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W danych uzupełniających do sprawozdania Rb-50 o wydatkach wykazuje się bowiem dane w przypadku, gdy na mocy odrębnych przepisów j.s.t. realizują zadania zlecone, na finansowanie których otrzymują dotacje przeznaczone na zwrot wydatków. Nie ma „odrębnych przepisów” dotyczących realizacji zadań zleconych w rozdziałach 70005 i 75011, na finansowanie których j.s.t. otrzymują dotacje przeznaczone na zwrot wydatków.

Wojewoda Pomorski nie wypełnił funkcji nadzorczej w tym zakresie, tj.: nie zweryfikował ww. danych, mimo że zgodnie z § 9 ust. 3 ww. rozporządzenia był zobowiązany sprawdzić je pod względem formalno-rachunkowym, a zgodnie z § 9 ust. 4 ww. rozporządzenia jest uprawniony do kontrolowania merytorycznej zawartości sprawozdań. Wojewoda Pomorski mógł zatem żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 1048-1067, 1086-1119, 1168-1174, 1681-1682, 1692, 2406-2418)

Dyrektor Wydziału FiB⁶⁵ wyjaśniła m.in., że powiat kwidzyński nie wyraził zgody na korektę powyższego sprawozdania, a Ministerstwo Finansów nie kwestionowało złożonego przez Dysponenta sprawozdania Rb-50. Ponadto: sprawozdanie jednostkowe zostało sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym przez Dysponenta, w szczególności w zakresie planu dotacji i wykonania dotacji (zgodność z ewidencją księgową dysponenta głównego). Natomiast kontrola merytoryczna wydatków, wykazanych w przedmiotowym sprawozdaniu, polegająca na weryfikacji ewidencji księgowej powiatu w konfrontacji z dokumentami źródłowymi i obowiązującymi przepisami, była możliwa jedynie w trakcie kontroli przeprowadzonej w jednostce⁶⁶.

(dowód: akta kontroli str. 2406-2418, 2419-2420)

Zdaniem NIK, ponieważ w zakresie dotacji zleconych w rozdziałach 70005 i 75011 refundacja nie jest możliwa, wykazanie przez jednostki kwot jej podlegających w ww. sprawozdaniu było wystarczające do stwierdzenia przez Wojewodę Pomorskiego, nieprawidłowości w tym zakresie (nie było potrzeby przeprowadzenie kontroli). W związku z tym, przed włączeniem do sprawozdań Wojewody

⁶⁵ Zgodnie z § 70 pkt 20 i 21 Regulaminu Urzędu do zakresu działań Wydziału FiB należy m.in. przyjmowanie i analizowanie okresowych sprawozdań budżetowych od j.s.t. oraz sporządzanie jednostkowych i łącznych sprawozdań budżetowych w systemie TREZOR.

⁶⁶ Te same wyjaśniła złożył Główny Księgowy Budżetu Wojewody.

Pomorskiego danych zawartych w sprawozdaniach j.s.t., Urząd winien podjąć działania w celu usunięcia nieprawidłowości w przypadku sprawozdań gmin Sierakowice i Tczew oraz skuteczne działania w przypadku sprawozdania powiatu kwidzińskiego, aby doprowadzić je do zgodności z ww. przepisami i dochować należytego starania w celu prawidłowego sporządzenia sprawozdania Rb-50, przekazywanego Ministerstwu Finansów.

2. Wojewoda Pomorski nie ujął w drukach planistycznych ZZAR na lata 2015 i 2016 niektórych planowanych i wskazanych – odpowiednio – w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej na rok 2015⁶⁷ i w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na rok 2016⁶⁸ zadań zleconych. Zgodnie z pkt. 47 Załącznika nr 71⁶⁹ i pkt. 47 Załącznika nr 53 do – odpowiednio – rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 i rozporządzenia Ministra finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 – na formularzu ZZAR dysponenci przedstawiają zestawienie zadań zleconych, przewidzianych do realizacji w roku budżetowym w podziale na gminy, powiaty i samorząd województwa.

(dowód: akta kontroli str. 1799-1814)

Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła, że spowodowane to było m.in. brakiem wytycznych Ministra Finansów, co do sposobu jego wypełniania oraz szczegółowości prezentowanych w nim danych. Na potwierdzenie powyższego jest załącznik nr 5 do ustawy budżetowej na 2015 r., który zawiera zbiorcze zestawienie zarówno zadań, jak i kwot udzielonych dotacji, łącznie dla budżetów wszystkich wojewodów. Rodzaje zadań prezentowanych w tym druku pozostają w kompetencji Ministra Finansów. Dlatego też nie wszystkie zadania ujęte przez Dysponenta w formularzu ZZAR zostały ujęte w załączniku do ustawy budżetowej. Wszystkie natomiast zadania zlecone były realizowane w 2015 r. i są realizowane w roku 2016, co potwierdzają kwoty prezentowane w formularzach planistycznych ZZAR, BZS i BW.

(dowód: akta kontroli str. 2406-2418, 2421-2423)

Zdaniem NIK brak wytycznych Ministra Finansów nie zwalnia z rzetelnego, kompletnego ujęcia planowanych zadań zleconych w ww. drukach ZZAR.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Kwoty dotacji na zadania zlecone w rozdziałach 75011 i 70005, ustalone według stosowanego w Urzędzie zadaniowego systemu finansowania tych zadań, opracowanego w Ministerstwie Finansów, nie zapewniały finansowania wszystkich kosztów ponoszonych przez j.s.t. na wykonanie zadań w szczególności w zakresie spraw obywatelskich i gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa.

Z pisma Ministerstwa Finansów z 28.10.2016 r. określającego m.in. wstępne kwoty wydatków na rok 2017 obejmujące kwoty dotacji celowych wynika, że były one skalkulowane w oparciu o jednakowe zasady przyjęte w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, w tym wysokość wynagrodzeń osobowych ujętych w dotacjach na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej wyliczona została tak jak dla jednostek rządowych tj. wzrost o 1,3% w stosunku do

⁶⁷ Dotyczy: trzech zadań gmin, z tego dwóch z zakresu administracji publicznej („zadania związane z ewidencją działalności gospodarczej” i „wydawanie koncesji i zezwoleń”) i jednego z zakresu obrony narodowej, tj. „planowanie oraz przygotowanie akcji kurierskiej w gminach” oraz trzech zadań powiatów, z tego jednego z zakresu leśnictwa, tj. „zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu”, jednego z zakresu transportu i łączności, tj. „prowadzenie rejestru przedsiębiorców zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.” oraz jednego z zakresu administracji publicznej, tj. „nadzór nad fundacjami”.

⁶⁸ Dotyczy dwóch zadań powiatów, z tego jednego z zakresu administracji publicznej, tj. „nadzór nad fundacjami” oraz jednego z zakresu obrony narodowej, tj. „planowanie oraz przygotowanie akcji kurierskiej w powiatach”

⁶⁹ Pt. Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015.

wynagrodzeń z roku 2016. Również Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła, że zadaniowy system ustalania wysokości dotacji na zadania zlecone, na podstawie art. 129 ufp, polega na zastosowaniu do kształtowania wysokości dotacji celowych tych samych reguł, jakie obowiązują do określania poszczególnych rodzajów wydatków budżetu państwa, przy uwzględnieniu możliwości sfinansowania zadań publicznych. Art. 129 ufp odnosi się tylko do dotacji celowych, nie zaś do jednostek budżetowych, podległych wojewodzie. Zdaniem Dysponenta, ustalenie w taki sam sposób (jak w przypadku dotacji na realizację zadań zleconych) wysokości wydatków jednostek budżetowych mógłby mieć zastosowanie, jednakże wymagałby stworzenia i wyspecyfikowania katalogu zadań realizowanych przez każdą z jednostek. Z uwagi na zakres zadań wykonywanych przez poszczególnych dysponentów niższego stopnia, sporządzenie takiego katalogu wydaje się niemożliwe. Ponadto, tak przygotowany i przyjęty do realizacji katalog, który obejmowałby wszystkich wojewodów, wymagałby reorganizacji całego budżetu państwa w części 85, którą dysponują wojewodowie, gdyż poziom finansowania poszczególnych jednostek budżetowych w każdym z województw jest bardzo różny.

Ponadto z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB wynika, że zobiektywizowane, materialnoprawne przesłanki obliczania wysokości dotacji celowych na realizację zadań zleconych nie polegają na odwołaniu się do wydatków na konkretne zadania, które ze względu na powszechność przekazania tych zadań do wykonania j.s.t. w budżecie państwa nie występują. Polegają na zastosowaniu do kształtowania wysokości dotacji celowych tych samych reguł, jakie obowiązują do określania poszczególnych rodzajów wydatków budżetu państwa, przy uwzględnieniu możliwości sfinansowania zadań publicznych. Chodzi o zasady kształtowania wydatków określonego rodzaju, na przykład na wynagrodzenia i uposażenia, zakupy towarów i usług, koszty utrzymania jednostek organizacyjnych. Takie podejście wynikało z zapisów art. 129 ufp, gdyż pozwalało na równe traktowanie wszystkich j.s.t. przy ustalaniu dotacji, bez preferowania tych, w których koszty jednostkowe realizacji zadań były najwyższe.

Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła również, że Wojewoda Pomorski nie policzył, zgodnie z zasadami jak dla budżetu państwa, ile kosztowałaby pełna realizacja zadań, np. z zakresu spraw obywatelskich, z zakresu gospodarki nieruchomościami, z zakresu obsługi dopłat do biletów ulgowych, w sytuacji gdyby były one realizowane w Urzędzie, ponieważ ten nie realizuje analogicznych zadań jak j.s.t., brak więc podstawowych danych do takich wyliczeń.

(dowód: akta kontroli str. 8-11, 1236-1322, 1771-1773, 2408, 2414)

Należy jednak zauważyć, że niepełne finansowanie przez Wojewodę Pomorskiego zadań zleconych wynikało ze zbyt małych środków otrzymywanych przez Dysponenta na ich realizację.

Ocena cząstkowa

Wojewoda Pomorski planował finansowanie zadań zleconych zgodnie z przepisami rozporządzeń w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 i 2016 oraz informował j.s.t. o kwotach tego finansowania zgodnie z art. 143 ust 1 i art. 148 pkt 1 ufp. Wojewoda Pomorski informował Ministra Finansów o niedofinansowaniu zadań zleconych. Jednak nierzetelnie zweryfikował sprawozdania Rb-50 z trzech j.s.t. w zakresie danych uzupełniających, co w konsekwencji spowodowało błędne wykazanie w sprawozdaniach Dysponenta wydatków w danych uzupełniających oraz nie ujął w drukach planistycznych ZZAR na lata 2015 i 2016 niektórych zaplanowanych zadań zleconych.

2. Rozliczanie dotacji i nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych

Opis stanu faktycznego

2.1. W zakresie zadań zleconych j.s.t. dokonały zwrotów wszystkich niewykorzystanych w 2015 r. środków z dotacji (na łączną kwotę 11.978,5 tys. zł). 15 j.s.t.⁷⁰, które zwróciły środki z ww. dotacji po terminie w łącznej kwocie 26,7 tys. zł uregulowało należne odsetki⁷¹. J.s.t. dokonały zwrotu wszystkich niewykorzystanych w 2015 r. środków otrzymanych z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych, których do końca 2015 r. nie wydatkowały⁷².

(dowód: akta kontroli str. 1177-1181, 1824, 1829, 1840)

2.2. W badanym okresie Urząd sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją zadań zleconych. Opracowano i wprowadzono do stosowania⁷³ „Kompetencje kontrolne Wojewody Pomorskiego” zawierające: zakres przedmiotowy nadzoru, podstawę kontroli, jednostkę/podmiot kontrolowany i wydział odpowiedzialny za nadzór nad zadaniem. Zarządzeniem nr 47/2016 z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie kontroli realizowanych przez Wojewodę Pomorskiego⁷⁴ określono standardy i procedury przeprowadzenia kontroli realizowanych w oparciu o ustawę z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁷⁵. Zarządzenie wprowadzało również wymóg wypełniania Elektronicznych Kart Kontroli, w celu zweryfikowania ilości kontroli przeprowadzonych w zakresie zadań zleconych, stwierdzonych nieprawidłowości w kontrolowanych jednostkach, wydanych zaleceń pokontrolnych i efektów tych działań w kontrolowanej jednostce, ustalonych w wyniku analiz zaleceń pokontrolnych. Ponadto corocznie Wojewoda Pomorski zatwierdzał „Plan Działalności Kontrolnej Wojewody Pomorskiego”, który powstał na podstawie propozycji kierowników komórek ds. kontroli w Wydziałach Urzędu w oparciu o analizę ryzyka (uwzględniając m.in. zadania wynikające z przepisów prawa, wyniki poprzednich kontroli, skargi, wnioski i informacje pochodzące od innych organów).

(dowód: akta kontroli str. 1436-1461)

2.3. W badanym okresie nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem dotacji celowych na zadania zlecone Urząd sprawował m.in. poprzez przeprowadzane kontrole, w tym w zakresie: zgodności wykorzystania dotacji z przeznaczeniem, gospodarności przy wydatkowaniu dotacji, prawidłowości wykorzystania dotacji otrzymanych z rezerw celowych oraz przyznanych decyzjami Wojewody Pomorskiego, realizowanych zadań w odniesieniu do przyznanej dotacji, prawidłowości zaciągania zobowiązań, prawidłowości i terminowości rozliczania dotacji, prawidłowości ujmowania wydatków w ewidencji księgowej oraz zgodności danych wynikających z ewidencji księgowej z danymi ujętymi w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach merytorycznych pod kątem zakresu realizowanych zadań. W 2015 r. i w 2016 r. (do 30 września) Urząd przeprowadził łącznie 88 kontroli w j.s.t., z tego 18 kontroli w powiatach lub miastach na prawach powiatu, 69 kontroli w gminach oraz 1 kontrolę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego w Gdańsku. Ponadto w 2015 r. skontrolował 17 komend powiatowych i miejskich PSP, a w 2016 r. 20 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, w wystąpieniach pokontrolnych były one definiowane, wskazywano sposób postępowania i podstawę prawną. W zaleceniach pokontrolnych Urząd zobowiązywał jednostki do ich usunięcia, natomiast

⁷⁰ Gminy: Dziemiany, Kołczygłowy, Ryjewo, Stary Dzierżoń i Gniewino, miasta: Tczew, Gdańsk, Gdynia, Starogard i Sopot, miasto i gmina Pelplin, powiaty: człuchowski, starogardzki i gdański oraz województwo pomorskie.

⁷¹ W kwocie 93,23 zł.

⁷² Ostatni zwrot (1.237,5 zł) wraz z odsetkami (66,43 zł) dokonał Urząd Miasta Sopotu 19 września 2016 r.

⁷³ Od dnia 30.11.2015 r.

⁷⁴ Zmienione zarządzeniem Wojewody Pomorskiego Nr 81/2016 z dnia 16 czerwca 2016 r. Poprzedzone zarządzeniem Nr 117/2015 z dnia 30 kwietnia 2015 r.

⁷⁵ Dz. U. Nr 185 poz. 1092.

w przypadku braku możliwości usunięcia nieprawidłowości – do działań w celu uniknięcia powstania podobnych nieprawidłowości w przyszłości. Ponadto analizy pisemnych informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, do których udzielenia były zobowiązane j.s.t. w terminie 30 dni, na dzień 28.10.2016 r. wskazały, że wszystkie zalecenia pokontrolne zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 1176, 1296-1299, 1473-1603, 2371-2405)

Według stanu na 19.09.2016 r. nie stwierdzono zaległości z tytułu dotacji na zadania zlecone z 2015 r. (opisane również w punkcie 2.1.).

(dowód: akta kontroli str. 1177-1181)

Dyrektor FiB wyjaśniła, że nadzór w ww. zakresie realizowany był również poprzez:

- dokonywane co pół roku analizy wykonania budżetu w układzie zadaniowym, w szczególności weryfikację stopnia realizacji mierników zadań, podzadań i działań;
- bieżące monitorowanie realizacji wydatków inwestycyjnych, polegające na obowiązku składania przez beneficjenta środków wyników postępowania przetargowego, zawartych umów, kopii faktur, będących podstawą uruchomienia środków lub dotacji;
- bieżące monitorowanie wydatków ponoszonych przez jst na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami, geodezji i kartografii oraz na kwalifikację wojskową na podstawie faktur, będących podstawą uruchomienia dotacji;
- analizę sprawozdań budżetowych, m.in. pod kątem poziomu wykorzystania środków do upływu czasu;
- analizę składanych miesięcznie informacji przez powiaty dot. liczby bezrobotnych, liczby i kwoty wypłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych;
- weryfikację i analizę wniosków kierowanych do Urzędu przez jst o zwiększenie lub dokonanie zmian w planie wydatków pod kątem rzeczywistych potrzeb i zakresu realizowanego zadania;
- zbieranie informacji od j.s.t. o przewidywanym stopniu wykorzystania zaplanowanych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1289, 1307-1309)

2.4. W badanym okresie zagadnienia związane z nadzorem i kontrolą Wojewody Pomorskiego nad realizacją przez j.s.t. zadań zleconych były przedmiotem badania audytu wewnętrznego Urzędu, który w 2015 r. w ramach czynności doradczych przeprowadził kontrolę pn. „Wsparcie przy planowaniu i wykonywaniu budżetu zadaniowego i nowego podziału dotacji”. Przeprowadzone badanie wykazało, że podział dotacji celowej na zadania zlecone dotyczące gospodarki nieruchomościami oraz geodezji i kartografii dokonywany był w sposób poprawny, jednakże zdaniem audytora, kryteria stosowane przy podziale dotacji nie odzwierciedlały rzeczywistych potrzeb powiatów. W związku z powyższym zaproponowano, aby główną przesłanką przy podziale dotacji celowej była liczba zrealizowanych spraw oraz ich częstotliwość.

(dowód: akta kontroli str. 35-80)

Audytor wewnętrzny Urzędu wyjaśnił, że wprowadzenie powyższych zmian nie podlegało dalszemu monitorowaniu, a czynności związane z podziałem dotacji celowej będą objęte audytem wewnętrznym gdy przeprowadzona coroczna analiza ryzyka wykaże występujące ryzyko jako wysokie, przy czym na rok 2016 lista obszarów ryzyka nie przewiduje przeprowadzenie żadnego zadania w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 80)

2.5. Wojewoda Pomorski nie otrzymywał informacji (skarg, wniosków) wskazujących na nieprawidłowości przy realizacji zadań zleconych. Czynności podejmowane przez Wojewodę Pomorskiego wobec organów j.s.t. po stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowościach opisano wyżej (w punkcie 2.3.).

(dowód: akta kontroli str. 1317)

2.6. Wojewoda Pomorski sprawował kontrole nad efektywnością wykorzystania środków z budżetu państwa przekazywanych j.s.t. na finansowanie zadań zleconych m.in. poprzez Wydział FiB, którego zakres działania, zgodnie z § 70 pkt 29 lit. b regulaminu Urzędu⁷⁶, obejmował przeprowadzanie kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji celowych dla j.s.t. na zadania im zlecone (opisane wyżej w punkcie 2.3.). Wojewoda Pomorski badał możliwości obniżenia przez j.s.t. wydatków na zadania zlecone, m.in.:

- 28.01.2016 r. zwrócono się o przedstawienie celów i wartości mierników do realizowanych w 2015 r. przez Marszałka Województwa Pomorskiego zadań, podzadań i działań (na dzień 31.12.2015 r.) oraz opisów wykonania poszczególnych zadań budżetowych finansowanych z dotacji budżetu państwa. Oprócz podania wartości mierników stopnia realizacji celu zobowiązano województwo do wskazania czynników, które miały wpływ na negatywne bądź pozytywne odchylenie od planowanej wartości miernika, wskazanie uwarunkowań realizacji zadania, a także wskazanie działań o charakterze nadzorczym bądź kontrolnym, które zostały podjęte w przypadku istotnego odchylenia negatywnego⁷⁷;
- 28.06.2016 r. zwrócono się o podanie wykonanych (na dzień 30.06.2016 r.) jak i przewidywanych do wykonania na koniec roku budżetowego wartości mierników do podzadań realizowanych przez Marszałka Województwa Pomorskiego wraz z prośbą o podanie przyczyn ewentualnego niewykonania planowanych wartości mierników⁷⁸;
- 2.09.2016 r. wystąpiono do powiatów o przekazanie informacji dot. liczby zrealizowanych spraw, zgodnie z ich katalogiem, oraz czasochłonności⁷⁹;
- 11.03.2014 r. starostwa zostały zobowiązane do przedkładania Wojewodzie Pomorskiemu comiesięcznych informacji o wykonaniu dotacji, które obejmowały liczbę osób, w podziale na poszczególne kategorie, za które odprowadzona została składka w danym miesiącu oraz jej wysokość⁸⁰.

W rozdziałach 85211, 85212, 85203, 85228 i 01095 monitorowano wykorzystanie środków przez poszczególne j.s.t. i analizowano sprawozdania rzeczowo-finansowe⁸¹. Nie badano możliwości obniżenia wydatków na te zadania gdyż przepisy stanowią o wysokości poszczególnych wypłat i kryteriach uprawniających do ich otrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 1291, 1317-1319, 1386, 1428)

⁷⁶ Ujednolicony tekst Regulaminu Urzędu stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 322/2010 Wojewody Pomorskiego z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.

⁷⁷ Wykonanie mierników dotyczyło zadań w zakresie refundacji przewoźnikom transportu publicznego kosztów poniesionych z tytułu dopłat do biletów ulgowych (rozdział 60003), budowy i utrzymania melioracji wodnych i wód istotnych dla utrzymania stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa (rozdział 01008), konserwacji, przebudowy wałów powodziowych i przebudowy oraz obudowy stacji pomp (rozdział 01078).

⁷⁸ Kontrola efektów rzeczowych w szczególności dotyczyła informacji w zakresie utrzymania, remontów i rozbudowy urządzeń melioracyjnych (wałów przeciwpowodziowych i stacji pomp).

⁷⁹ Informacja obejmowała rok 2015 oraz I półrocze 2016 r. w zakresie rozdziału 75011 – Urzędy wojewódzkie.

⁸⁰ W zakresie rozdziału 85156.

⁸¹ M.in. w zakresie pomocy społecznej – liczbę osób objętych pomocą i rodzaje tej pomocy oraz w zakresie postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę – dane dotyczące liczby wniosków, powierzchni użytków rolnych, ilości oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji, łącznej kwoty rocznego limitu oraz wykazywane kwoty zwrotu podatku akcyzowego w danym okresie.

Weryfikacja poziomu i celowości wydatków rzeczowych, w tym inwestycyjnych, ponoszonych przez j.s.t. na realizację zadań zleconych, jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB, odbywała się poprzez:

- bieżące monitorowanie realizacji wydatków, polegające na obowiązku składania przez beneficjenta środków wyników postępowania przetargowego, zawartych umów, kopii faktur, będących podstawą uruchomienia dotacji;
- bieżące weryfikowanie wydatków ponoszonych przez j.s.t. na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami, które odbywało się na podstawie faktur przedkładanych przez starostów;
- analizowanie, składanych przez powiaty, miesięcznych informacji dotyczących liczby bezrobotnych, liczby i kwoty wypłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych;
- weryfikowanie sprawozdań budżetowych, m.in. pod kątem poziomu wykorzystania środków do upływu czasu;
- weryfikowanie i analizowanie również wniosków kierowanych do Wydziału FiB przez j.s.t. o zwiększenie lub dokonanie zmian w planie wydatków pod kątem rzeczywistych potrzeb i zakresu realizowanych zadań;
- zbieranie informacji od j.s.t. o przewidywanym stopniu wykorzystania zaplanowanych dotacji.

Wojewoda Pomorski nie dostrzegał kolizji pomiędzy art. 129⁸², a art. 44 ust. 3 pkt 1⁸³ ufp.

(dowód: akta kontroli str. 1291, 1319-1320)

Powyższe analizy były wykorzystywane przez Dysponenta m.in. przy wydawaniu decyzji o zmianach w planie dotacji (w szczególności dotyczących zmian w planach wydatków poszczególnych j.s.t., pozwalających na optymalne wykorzystanie środków ujętych w budżecie Wojewody Pomorskiego), przy uruchamianiu dotacji na realizację konkretnych zadań (m.in. nieuruchamianie dotacji w przypadku stwierdzenia, że składane zapotrzebowanie było wyższe od stopnia realizacji zadań lub gdy wydatki wykraczały poza zakres realizowanych zadań) i blokowaniu wydatków budżetowych. W przypadku powstania wątpliwości dotyczących zakresu realizowanych zadań w powiązaniu z poziomem wykorzystania dotacji, lub zgłaszanymi potrzebami, kierowano pytania do j.s.t. i sprawy były wyjaśniane przez beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 1320, 1824-1825, 1830-1954)

2.7. Dostępność i jakość wykonywania zadań zleconych określają przepisy prawa, a zatem, jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Kontroli, nie było potrzeby ustalania odrębnych wymogów w celu zobowiązania j.s.t. do zapewnienia określonej dostępności i jakości wykonywania zadań – j.s.t., którym zadania były zlecane, musiały je wykonywać według ustalonych norm.

(dowód: akta kontroli str., 1305, 1826, 1835, 1959-1960, 2360-2370)

W rozdziale:

- 85203 – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy⁸⁴ określa standardy w zakresie kwalifikacji osób świadczących usługi i standardy usług świadczonych przez domy;

⁸² Kwoty dotacji celowych na zadania zlecone określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

⁸³ Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem m.in. zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

⁸⁴ Dz. U. Nr 238, poz. 1586 ze zm.

– 85228 – rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych⁸⁵ określa kwalifikacje osób świadczących specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz rodzaje tych usług.

Zgodnie z regulaminem Urzędu do nadzoru nad jakością realizacji ww. zadań zobowiązana była Dyrektor Wydziału PS⁸⁶. Przeprowadzone w zakresie standardów kontrole przez Wydział PS: we wszystkich ośrodkach pomocy społecznej świadczących usługi specjalistyczne nie stwierdziły nieprawidłowości kwalifikacji osób je wykonujących, a 28 z 62 ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi osiągnęło wymagane przepisami standardy⁸⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1423-1427, 1429)

2.8. Rozliczenie dotacji następowało na podstawie sprawozdania finansowego składanego przez j.s.t. Jego podstawę stanowiło wskazanie kwot wykorzystanych dotacji w odniesieniu do wysokości udzielonej dotacji. Na kalkulowaną kwotę dotacji na zadania zlecone nie miały wpływu czynniki jakościowe, związane z realizacją zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1826, 1835)

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB Dysponent części nie prowadził rozliczenia dotacji w ujęciu jakościowym. Wykonanie zadania definiował jako wykorzystanie przez j.s.t. środków finansowych, zgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotacji. O faktycznym wykonaniu zadań Dysponent wiedział dzięki przeprowadzanym w j.s.t. kontrolom. Wojewoda Pomorski określał jedynie stopień wykorzystania danej dotacji – zwrotowi do budżetu państwa podlegała część dotacji, która nie została wykorzystana w pełnej wysokości – wynikała ze składanych sprawozdań przez j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 1291, 1320-1321)

Na podstawie wybranych pięciu umów Wojewody Pomorskiego z organami j.s.t.⁸⁸ stwierdzono, że rozliczenie wykorzystania dotacji nie wykraczało poza kontrolę danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych i potwierdzenie przez Głównego Księgowego Budżetu Wojewody zgodności przekazanej przez j.s.t. informacji (według ustalonych wzorów – załączników do umów) z kartoteką finansową Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1176, 1183-1235)

2.9. W 2015 i 2016 r. Wydział FiB prowadził kontrole w zakresie gospodarności przy wykorzystaniu dotacji sprawdzając, czy j.s.t. przy wyborze dostawców towarów lub usług stosowały zasadę określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1a ufp. W 2015 r. przeprowadził 41 kontroli w powyższym zakresie w gminach dotyczących dotacji na świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Kontrolowane jednostki stosowały powyższą zasadę poprzez przeprowadzanie badania rynku i wybór najkorzystniejszej oferty lub ogłaszanie konkursów w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁸⁹, z wyjątkiem małych gmin, w których trudno było znaleźć wykonawców ww. usług. Natomiast w powiatach przeprowadzono 10 takich kontroli, dotyczących dotacji na gospodarkę nieruchomościami oraz geodezję i kartografię, gdzie stwierdzono, że wyboru dostawców dokonywano na podstawie

⁸⁵ Dz. U. Nr 189, poz. 1598 ze zm.

⁸⁶ § 76 pkt 1 lit. b, g, p i q regulaminu Urzędu.

⁸⁷ Termin dostosowania domów do wymaganych standardów upływa z dniem 31.12.2018 r.

⁸⁸ W zakresie objętych kontrolą 16 rozdziałów w 2015 Wojewoda Pomorski zawarł z organami j.s.t. w sprawie udzielenia dotacji celowej na realizację zadania zleconego 32 umowy (z tego jedna dotyczyła wydatków w rozdziale 01008, jedna – 01078, trzy – 70005, 10 – 71015 i 17 – 75411). Dla każdej grupy dotacji (rozdziału) wybrano po jednej dotowanej jednostce.

⁸⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817.

ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych⁹⁰ lub badania rynku.

(dowód: akta kontroli str. 1824, 1829-1830)

Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła, że większość mierników budżetu zadaniowego ma charakter ilościowy i nie mogą one służyć do oceny jakości realizowanych zadań. W przypadku kontroli zakresu realizowanych zadań w odniesieniu do przyznanej dotacji, Wydział FiB stwierdzał, że w odniesieniu do dotacji dla gmin i powiatów w rozdziale 75011 była ona zbyt niska w stosunku do kosztów realizowanych zadań, a w pozostałych obszarach zakres zrealizowanych zadań był adekwatny do przyznanej dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1829-1830)

2.10. W badanym okresie w Urzędzie dotacje na zadania zlecone rozliczane były na podstawie: sprawozdania Rb-50, a rozliczenie dotacji na zadania własne – informacji przedkładanej przez j.s.t., na wymaganym przez Dysponenta formularzu.

(dowód: akta kontroli str. 1176, 1321)

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału FiB wynika, że przeprowadzane przez Wojewodę Pomorskiego kontrole w j.s.t. (w zakresie wykorzystania dotacji) prowadzone były w takim samym zakresie zarówno zadań zleconych, jak i zadań własnych, dofinansowywanych lub finansowanych z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1321-1322, 1840)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez Wojewodę Pomorskiego czynności w zakresie działań kontrolnych i rozliczenia dotacji.

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 Kontroli⁹¹, wnosi o:

- 1) zapewnienie weryfikowania sprawozdań Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami z j.s.t. w zakresie danych uzupełniających w celu ich zgodności z § 19 ust. 4 pkt 2 załącznika nr 39 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej;
- 2) zapewnienie ujmowania w drukach planistycznych ZZAR wszystkich planowanych zadań zleconych j.s.t.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi 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 uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

⁹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

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.

Gdańsk, 14 grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

Dyrektor

Rafał Malcharek
główny specjalista kontroli państwowej



.....
Podpis

z upo

p.o. WICEDYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


.....
Podpis
Teresa Sawicka

Jacek Żmurko
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
Podpis