



**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**
FK-VI.1611.1.2016

Olsztyn, dnia 15 kwietnia 2016 r.

**Szanowna Pani
Maria Paszko
Wojewódzki Inspektor Ochrony
Roślin i Nasiennictwa
ul. Kołobrzeska 11
10-444 Olsztyn**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Pani wystąpienie pokontrolne.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie, ul. Kołobrzeska 11, 10-444 Olsztyn, NIP: 7393277480, REGON: 511451448.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- **Dorota Kusiewicz – Lauter** – inspektor wojewódzki – przewodnicząca zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.110.2016 z dnia 17 lutego 2016 r.;
- **Marcin Kłobuszewski** - inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.113.2016 z dnia 17 lutego 2016 r.;
- **Joanna Sikora** – starszy specjalista – członek zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.112.2016 z dnia 17 lutego 2016 r.;
- **Anna Raczkowska** – starszy inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.111.2016 z dnia 17 lutego 2016 r.;

[akta kontroli str. 6-9]

Kontrolę przeprowadzono w dniach: 22 lutego - 4 marca 2016 r., co zostało odnotowane w Książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją 1/2016.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.), w związku z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą o finansach publicznych”.

Przedmiotem kontroli była ocena prowadzonej przez jednostkę działalności w zakresie dotyczącym planowania, realizacji oraz sprawozdawczości budżetu w układzie zadaniowym, a także działań mających na celu zapewnienie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

[akta kontroli str. 14-22]

Okres objęty kontrolą – rok 2014 i 2015.

Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się **pozytywnie**.

I. INFORMACJE OGÓLNE

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie, zwany dalej: „Wojewódzkim Inspektoratem” jest państwową jednostką budżetową, dysponentem III stopnia środków budżetowych, stanowiącym aparat pomocniczy Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, zwanego dalej: „Wojewódzkim Inspektorem” jako kierownika Wojewódzkiego Inspektoratu wchodzącego w skład administracji zespolonej Wojewody Warmińsko-Mazurskiego i obejmującego swoją działalnością obszar województwa warmińsko-mazurskiego.

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu kontroli stanowisko Wojewódzkiego Inspektora pełniła **Pani Maria Paszko** powołana na stanowisko z dniem 7 maja 2002 r., pismem z dnia 6 maja 2002 r., znak: BDG.III.1120-19/02.

Wojewódzki Inspektorat realizował w roku 2014 i 2015 wydatki kwalifikowane do funkcji 21 „Polityka rolna i rybacka”, zawartej w załączniku Nr 64 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r. poz. 702) oraz w załączniku Nr 67 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 825).

[akta kontroli str. 23-24]

II. PROCEDURY REGULUJĄCE TEMATYKĘ BUDŻETU ZADANIOWEGO

W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z planowaniem oraz realizacją budżetu w układzie zadaniowym zostały uregulowane w następujących zarządzeniach Wojewódzkiego Inspektora, tj. w :

- 1) Zarządzeniu nr 4/2012 z dnia 14 lutego 2012 roku w sprawie ustalenia procedury dotyczącej zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie, zwane dalej: „zarządzeniem Nr 4/12”.
- 2) Zarządzeniu nr 1/2015 z dnia 12 stycznia 2015 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Zarządzenia Nr 4/12 z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia procedury dotyczącej zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie, zmienionego zarządzeniem nr 21/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r., zarządzeniem nr 14/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. oraz Zarządzeniem nr 12/2014 z dnia 29 grudnia 2014 r., zwane dalej: zarządzeniem 1/2015;
- 3) Zarządzeniu Nr 16/2012 z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie organizacji kontroli zarządczej w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie, zwane dalej: zarządzeniem 16/2012;
- 4) Regulaminie Organizacyjnym Wojewódzkiego Inspektoratu stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 2/13 Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa z dnia 14 lutego 2013 r. zmienionym Zarządzeniem nr 8/2015 z 5 listopada 2015 r.

[akta kontroli str. 72-127]

Jednostka na podstawie dokumentów wymienionych powyżej w pkt 1) i 2) uregulowała również kwestię monitoringu realizacji celów i mierników, za który stosownie do obowiązku wynikającego z § 24 ust. 1 odpowiadają kierownicy poszczególnych działów merytorycznych. Wśród narzędzi pomiaru efektywności i skuteczności realizacji celów i mierników poza wytycznymi zawartymi w zarządzeniach: 4/2012, 1/2015, 16/2012 wykazano:

- Kartę pomiaru efektywności i skuteczności jednostki;
- Arkusze monitorowania realizacji celów i zadań za rok 2014 i 2015, w których określono zadanie, podzadania, działania, cele, mierniki, częstotliwość pomiaru, osobę odpowiedzialną, wartość planowaną do osiągnięcia, datę i wynik pomiaru oraz przyczyny różnic między wartością planowaną a osiągniętą;
- Arkusz pomiaru efektywności i skuteczności wraz z interpretacją wyników;
- Plan działania Wojewódzkiego Inspektoratu;
- Sprawozdanie z planu działania Wojewódzkiego Inspektoratu;
- Arkusz identyfikacji i oceny ryzyka;
- Zbiorczą informację o stanie kontroli zarządczej;
- System Zarządzania Laboratorium.

Laboratorium Wojewódzkie posiada wdrożony System Zarządzania zgodny z normą PN-EN ISO/IEC 17025:2005 +Ap1:2007 "Ogólne wymagania dotyczące kompetencji

laboratoriów badawczych i wzorcujących". W dniu 07.05.2010 Laboratorium uzyskało Certyfikat Akredytacji laboratorium badawczego nr AB 1180 nadane przez Polskie Centrum Akredytacji.

[akta kontroli str. 35, 42]

Wojewódzki Inspektorat stosuje efektywność i skuteczność realizacji planowania i wykonania budżetu w układzie zadaniowym zgodnie z zasadami określonymi przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w rozdziale 3 w Dziale III zarządzenia Nr 29 z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia procedur dotyczących zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym Wojewody Warmińsko – Mazurskiego zmienionym zarządzeniami Nr 14 z dnia 20 stycznia 2014 r. oraz Nr 290 z dnia 12 listopada 2014 r.

Powyższe zweryfikowano na podstawie kart pomiaru efektywności i skuteczności jednostki stanowiących załącznik nr 5 do niniejszego zarządzenia, tj.:

za rok 2014 – przekazana do Wydziału Finansów i Kontroli w terminie przewidzianym w §35d, tj. do dnia 10 maja – po opracowaniu rocznego sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym;

za rok 2015 - przekazano przed terminem - podczas trwania czynności kontrolnych.

[akta kontroli str. 213-220, 334-337]

W wyniku analizy ww. dokumentacji stwierdzono, że procedury w powyższym zakresie są: aktualne, przestrzegane oraz opracowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Mając powyższe na uwadze, działalność jednostki w zakresie procedur regulujących tematykę budżetu zadaniowego ocenia się **pozytywnie**.

III. PLANOWANIE W UKŁADZIE ZADANIOWYM

3.1. Zgodność mierników z wytycznymi do noty budżetowej

W roku 2014 i 2015 Wojewódzki Inspektorat realizował wydatki kwalifikowane do funkcji 21 „Polityka rolna i rybacka”, która to funkcja realizowana była poprzez 1 zadanie, 2 podzadania i 2 działania, co przedstawiało się w następujący sposób:

ZADANIE 21.1 W Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych

cel: zapewnienie warunków do prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej;

miernik: stosunek liczby kontroli i badań laboratoryjnych do liczby podmiotów podlegających kontroli (w szt.).

PODZADANIE 21.1.3 W Nasiennictwo

cel: zapewnienie wysokiej jakości materiału siewnego;

miernik: stosunek liczby kontroli i badań laboratoryjnych do liczby podmiotów podlegających kontroli (w szt.).

DZIAŁANIE 21.1.3.2 W Nadzór nad wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym;

cel: zapewnienie wysokiej jakości materiału siewnego;

miernik: stosunek liczby kontroli i badań laboratoryjnych do liczby podmiotów podlegających kontroli (w szt.).

PODZADANIE 21.1.4 W Ochrona roślin

cel: zapewnienie bezpieczeństwa fitosanitarnego oraz prawidłowego stosowania środków ochrony roślin;

miernik: stosunek liczby kontroli i badań laboratoryjnych do liczby podmiotów podlegających kontroli (w szt.).

DZIAŁANIE 21.1.4.2 W Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin

cel: zapewnienie bezpieczeństwa fitosanitarnego oraz prawidłowego stosowania środków ochrony roślin;

miernik: stosunek liczby kontroli i badań laboratoryjnych do liczby podmiotów podlegających kontroli (w szt.).

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż cele zostały sformułowane przez dysponenta zgodnie z wytycznymi do noty budżetowej, gdyż były: **istotne, precyzyjne, spójne, mierzalne, określone w czasie** oraz **realistyczne**, mierniki natomiast opracowane zostały zgodnie z wytycznymi do noty budżetowej, a mianowicie:

- 1) dla każdego zadania, podzadania i działania, jednostka opracowała jeden miernik;
- 2) mierniki użyte przez jednostkę:
 - a) umożliwiają rzetelne i obiektywne określanie stopnia realizacji celów, tj. mierzą skuteczność lub odpowiednio do specyfiki (charakteru) danego celu – mierzą efektywność realizacji zadań, podzadań i działań, w tym m.in. dążą do mierzenia zjawisk (rezultatów/wyników) istotnych dla osiągnięcia wyznaczonych celów,
 - b) sposób ich użycia jest efektywny – tj. opiera się na już funkcjonującej sprawozdawczości oraz danych opracowywanych przez jednostkę i nie wiąże się z kosztami związanymi wyłącznie z ich użyciem na potrzeby budżetu zadaniowego,
 - c) są spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym,
 - d) są zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie,

- e) mierniki na podzadaniu i działaniu mierzą to, na co jednostka realizująca podzadania/działania ma wpływ, natomiast miernik na zdaniu został ustalony przez MF w rozporządzeniu - nocie budżetowej,
- f) posiadają wiarygodne i dostępne źródło danych umożliwiające ich weryfikację,
- g) umożliwiają sprawozdanie z wykonania ich wartości docelowych w terminach wynikających z przepisów dotyczących sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

[akta kontroli str. 221-232, 242-355]

3.2. Główne uwarunkowania realizacji zadania, podzadania i działania

Przedmiotem działania Wojewódzkiego Inspektoratu, zgodnie z §4 Statutu, jest nadzór nad zdrowiem roślin, zapobieganie zagrożeniom związanym z obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nadzór nad wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym.

Wojewódzki Inspektorat działa na podstawie:

- ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. 2016, poz. 17),
- ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz.U. 2012, poz. 1512),
- ustawy z dnia 28 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz.U. 2015, poz. 547),
- ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2015, poz. 525 ze zm.),
- rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz legitymacji służbowej pracowników tej Inspekcji (Dz.U. 2004 nr 142, poz. 1510),
- statutu Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego,
- statutu Wojewódzkiego Inspektoratu,
- regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu.

Na główne uwarunkowania realizacji zadania, podzadań i działań składają się czynniki zewnętrzne i wewnętrzne:

Czynniki zewnętrzne:

- przepisy prawne w zakresie kompetencji i trybu wykonywania działań przez inspekcję,
- regulacje wspólnotowe,
- zadania wynikające z zawieranych przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, zwanego dalej: „Głównym Inspektorem” porozumień oraz wydawanych przez niego wytycznych, zarządzeń, instrukcji,
- Krajowy Plan Działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin,
- zjawiska polityczno-gospodarcze skutkujące zmniejszeniem lub zwiększeniem rozmiaru importu i eksportu towarów pochodzenia roślinnego,
- koniunktura na rynku – opłacalność produkcji poszczególnych gatunków rolniczych, sadowniczych i ozdobnych.

Czynniki wewnętrzne:

- plany działania opracowane zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora,
- zasoby kadrowe, tj. przygotowanie merytoryczne pracowników, trudny i długotrwały proces przygotowania inspektorów do samodzielnych kontroli, fluktuacja kadr,
- poziom wyposażenia pracowników: odpowiednia baza laboratoryjna, sprzęt komputerowy, biurowy, środki transportu.

[akta kontroli str. 35-36]

Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, iż jednostka prawidłowo wpisała się w strukturę zadaniowego planu wydatków. W sposób prawidłowy dokonała wyboru realizowanej przez siebie funkcji, zadania, podzadań i działań z istniejącego katalogu zadaniowego, stanowiącego załącznik do noty budżetowej.

3.3. Podstawy określania planowanych i wykonanych wartości mierników oraz sposób zbierania danych o wartościach mierników zgodnie z terminami określonymi w kartach miernika

Jak wynika ze złożonych wyjaśnień przez kierownika jednostki kontrolowanej, dane o wartościach mierników zbierane są na podstawie:

- Zintegrowanego Systemu Informatycznego, stworzonego i administrowanego przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
- systemu www.piorin-ankiety.pl stworzonego w ramach "Monitoringu zużycia środków ochrony roślin" realizowanego przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa i zadania 1.10 pt. "Analiza danych uzyskanych podczas monitorowania sprzedaży i zużycia środków ochrony roślin oraz opracowanie wskaźników ryzyka związanego ze stosowaniem tych środków" realizowanego przez Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy,
- systemu www.e-kontrolne.pl stworzonego i administrowanego przez Państwowy Instytut Badawczy Oddział Sośnicowice, stanowiącego bazę wyników urzędowych analiz próbek środków ochrony roślin,
- ewidencji i rejestrów, danych prowadzonych w systemie papierowym.

[akta kontroli str. 43]

Istniejące systemy pozwalają monitorować mierniki w terminach określonych w kartach miernika. Kierownicy działów merytorycznych zapewniają dokumentowanie poziomu realizacji celów i mierników. Informacje dotyczące osiągniętych mierników przekazywane są w formie pisemnej przez koordynatorów ds. budżetu zadaniowego Głównemu Księgowemu.

Planowane wartości mierników ustala się na podstawie szczegółowej analizy wykonania kontroli i badań laboratoryjnych za lata ubiegłe (analiza ex post).

Istotne przy planowaniu wartości mierników są wytyczne do planów pracy Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Roślin i Nasiennictwa sporządzane i zatwierdzane corocznie przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie.

Dodatkowo przy planowaniu mierników analizie poddawana jest aktualna koniunktura w rolnictwie, ze szczególnym uwzględnieniem zmieniającej się struktury zasiewów w województwie warmińsko-mazurskim, która ma wpływ na planowane zadania, a następnie możliwości realizacji mierników.

[akta kontroli str. 42, 265-330, 387-461]

Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, iż planowanie i wyliczanie wartości mierników, stopnia realizacji celów, zadania, podzadań i działań odbywa się na podstawie realnych danych.

3.4. Weryfikacja określonych celów i mierników pod kątem zgodności z dokumentami strategicznymi jednostki i ich odzwierciedlenie w realizowanych zadaniach jednostki

Celem przyjętym do realizacji przez Wojewódzki Inspektorat jest „zapewnienie warunków do prowadzenia produkcji rolnej zgodnej z zasadami dobrej kultury rolnej”. Aby zrealizować ten cel jednostka kontrolowana wykonuje zadania na terenie województwa warmińsko-mazurskiego związane z:

- **nadzorem nad wytwarzaniem, oceną, obrotem i stosowaniem materiału siewnego** na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz. U. poz. 1512 ze zm.),
- **nadzorem nad zdrowiem roślin** – na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. z 2016 r. poz. 17 ze zm.),
- **zapobieganiem zagrożeniom związanym z obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin** – na podstawie ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 547).

Zadania wykonywane na podstawie ww. przepisów wpisują się w katalog funkcji, zadań i podzadań na rok 2014 i 2015, tj.:

Funkcja 21. – Polityka rolna i rybna

Zadanie 21.1. – Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych

Podzadanie 21.1.3. – Nasiennictwo

Działanie 21.1.3.2. Nadzór nad wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym

Podzadanie 21.1.4. – Ochrona roślin

Działanie 21.1.4.2. – Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin

Ponadto przyjęte przez Wojewódzki Inspektorat cele i mierniki wynikają z szeregu dokumentów strategicznych, tj.:

- rozporządzenia wydawane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do ww. ustaw,
- dyrektywy Unii Europejskiej obowiązujące PIORiN, wydawane w zakresie zdrowia roślin, techniki i ochrony roślin, nasiennictwa,
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady,

- obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin (M. P. poz. 536),
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2040,
- Standardy EPPO, ISTA.

[akta kontroli str. 35-37]

Przyjęte przez Wojewódzki Inspektorat cele i mierniki sformułowane są zgodnie z wytycznymi do noty budżetowej (odpowiednio na 2014 i 2015 rok) oraz wpisują się w Wieloletni Plan Finansowy Państwa. Dodatkowo cele i mierniki mają swoje odzwierciedlenie w opracowanym dla potrzeb kontroli zarządczej planie działania na lata objęte kontrolą.

[233-234, 238-239, 356-358, 361]

3.5. Dokonywane zmiany nazwy mierników, zapewnienie ciągłości

W roku 2014 i 2015 jednostka nie dokonywała zmian nazwy mierników, w związku z powyższym ciągłość pomiaru jest zachowana.

3.6. Sprawdzenie czy wartość docelowa mierników jest tak planowana, aby osiągnięte rezultaty na poziomie działań i podzadań skutecznie i efektywnie wpływały na osiągnięcie planowanych rezultatów na poziomie zadania

Podczas kontroli stwierdzono iż planowane wartości docelowe mierników określone na podzadaniach i działaniach są spójne z zaplanowaną wartością miernika na zadaniu. Powyższe przejawia się w tym, że zapewniono kaskadowość mierników na poszczególnych szczeblach klasyfikacji zadaniowej poprzez wykazywanie działań związanych z kontrolami realizacji zadań ustawowych w zakresie nadzoru nad wytwarzaniem, oceną, obrotem i stosowaniem materiału siewnego; nadzorem nad zdrowiem roślin oraz zapobieganiem zagrożeniom związanym z obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin.

3.7. Zapewnienie zgodności budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą

W powyższym obszarze kontrola wykazała, że zgodnie z § 24 ust. 1 i 2 zarządzenia 1/2015, kierownicy komórek organizacyjnych Wojewódzkiego Inspektoratu zapewniają w ramach kontroli zarządczej dokumentowanie monitorowania poziomu realizacji celów i mierników. Kontrola zarządcza jest zatem związana z budżetem zadaniowym – poprzez ww. monitorowanie oraz sporządzanie na jego podstawie półrocznych i rocznych sprawozdań. Dodatkowo działania ustalone w budżecie zadaniowym opracowanym dla jednostki kontrolowanej stanowią podstawę planu działania, który zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 5 zarządzenia 16/2012 jest przekazywany przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych pełnomocnikowi do spraw kontroli zarządczej, a następnie w postaci zbiorczej Wojewódzkiemu Inspektorowi.

Przedmiotowe dane dostarczają kierownikowi jednostki informacji nt. mierników, które obrazują stopień realizacji celów określonych w ramach budżetu zadaniowego.

[akta kontroli str. 254-264, 277-286]

3.8. Czy określono osoby odpowiedzialne za realizację miernika i celu

Zgodnie z zarządzeniem nr 1/2015 kierownicy komórek organizacyjnych opracowują arkusz monitorowania realizacji celów i zadań, w którym są wskazane z imienia i nazwiska osoby odpowiedzialne za realizację miernika.

[akta kontroli str. 61, 381-382, 254-261]

Powyższe pozwala kierownikowi jednostki na otrzymanie wiarygodnych i szczegółowych informacji dotyczących założonego celu i wskaźnika, który obrazuje jego realizację przez poszczególne osoby (kopia planu działalności jednostki na 2014 i 2015 rok).

Działalność jednostki w zakresie planowania w układzie zadaniowym ocenia się **pozytywnie**.

IV. SPRAWOZDAWCZOŚĆ W UKŁADZIE ZADANIOWYM

4.1. Ewidencja wydatków w układzie zadaniowym

Stosownie do Zarządzenia Nr 3/2011 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie z 14 października 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie z późniejszymi zmianami, plan oraz wydatki budżetowe w układzie zadaniowym powinny być ewidencjonowane na koncie pozabilansowym 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*. Natomiast zgodnie z Zarządzeniem Nr 1/2015 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie z 12 stycznia 2015 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Zarządzenia Nr 4/2012 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie z 14 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia procedury dotyczącej zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie z późniejszymi zmianami, ewidencja planu finansowego w układzie zadaniowym prowadzona jest na koncie pozabilansowym 980 *Plan finansowy wydatków budżetowych*, z odpowiednią klasyfikacją tradycyjną i w układzie zadaniowym, tj. konto-dział-rozdział-paragraf-działanie. Natomiast ewidencja wykonania budżetu w układzie zadaniowym prowadzona jest na kontach zespołu 4 oraz 130. Ewidencja szczegółowa do ww. kont, tj. 980 oraz 130 prowadzona jest w sposób umożliwiający sporządzenie sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym.

Ewidencja wykonania budżetu na koncie 130 z odpowiednią klasyfikacją w układzie zadaniowym, tj. konto-dział-rozdział-paragraf-działanie, gdzie: 32 – oznacza działanie nadzór nad wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym, 42 – oznacza 1 działanie nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin, prowadzona jest stosownie

do przepisów § 15 ust. 2 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2013 r. poz. 289), stosownie do których ewidencja wykonania budżetu w układzie zadaniowym może być prowadzona w inny sposób ustalony przez jednostkę pod warunkiem, że zapewni wykonanie obowiązków sprawozdawczych wynikających z odrębnych przepisów. W trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że tak prowadzona ewidencja wydatków w układzie zadaniowym zapewnia wykonanie obowiązków sprawozdawczych.

Ustalenia

W trakcie czynności kontrolnych dokonano sprawdzenia 30 dokumentów księgowych w zakresie wydatków pozapłacowych Inspektoratu, poniesionych w 2014 i 2015 r. (do kontroli przyjęto po 15 najwyższych kwotowo dokumentów z obydwu okresów) w łącznej kwocie 495.638,69 zł, co stanowiło 17,9% ogółu wydatków rzeczowych poniesionych w 2014 i 2015 r. i ustalono, że dowody księgowe, na podstawie których realizowano wydatki:

- zawierały wszystkie niezbędne elementy wymienione w art. 21 ust. 1 z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.),
- oznakowano w sposób prawidłowy (zawierały, m.in. opis klasyfikacji zadaniowej w podziale na podzadanie),
- wydatki ujmowano jednocześnie w ewidencji księgowej wydatków w układzie tradycyjnym oraz w układzie zadaniowym,
- wydatki poniesiono na czynności zgrupowane w działaniu; czynności były związane z osiągnięciem zaplanowanych celów działania (celowość).

[akta kontroli str. 462-573]

W Inspektoracie na podstawie § 25 Zarządzenia Nr 1/2015 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie z 12 stycznia 2015 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Zarządzenia Nr 4/2012 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie z 14 lutego 2012 r., określono przyjęty klucz podziału kosztów na poszczególne podzadania występujące w jednostce według zaangażowania pracowników w pracę w poszczególne działania oraz ze względu na koszty/wydatki ponoszone w poszczególnych paragrafach, tj.:

- % udział zaangażowania w pracę pracowników będących członkami korpusu służby cywilnej w konkretne działanie (§ 4020),
- % udział zaangażowania w pracę pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej w konkretne działanie (§ 4010),
- % udział zaangażowania w pracę pracowników, którym przysługuje ekwiwalent za pranie, używanie odzieży własnej oraz umundurowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, w konkretne działanie (§ 3020),

- % udział zaangażowania w pracę pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych Wojewódzkiego Inspektoratu,
- % udział zaangażowania w pracę wszystkich pracowników jednostki kontrolowanej w konkretne działanie – dotyczy kosztów/wydatków, które są trudne do przypisania do konkretnej komórki organizacyjnej, czy pracownika.

[akta kontroli str. 82]

Stwierdzone odstępstwa od stanu pożądanego

W jednostce kontrolowanej na nieprawidłowym koncie ewidencjonowano plan finansowy wydatków w układzie zadaniowym, tj. 980 *Plan finansowy wydatków budżetowych*, czym naruszono przepisy ww. rozporządzenia, stosowne do których plan finansowy wydatków w układzie zadaniowym, należy ewidencjonować na koncie 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*.

W powyższej sprawie pisemne wyjaśnienie złożyła Pani Maria Paszko Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa (osoba odpowiedzialna), z którego wynika, iż przyczyną powstania powyższego uchybienia było (cyt.): „(...) W kwietniu 2012 roku dostosowując politykę rachunkowości do obowiązujących przepisów (zmiana rozporządzenia dotyczącego planów kont) nieopatrnie dopisano do planu kont jednostki konto pozabilansowe 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*, mimo, iż plan finansowy w układzie zadaniowym na tym koncie nie jest ujmowany. Tym samym nie dołożono należytej staranności w dostosowaniu polityki rachunkowości do przepisów określonych w zarządzeniu nr 4/2012 Warmińsko – Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie w sprawie ustalenia procedury dotyczącej zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym. Przygotowując zarządzenie nr 10/2015 ponownie przystąpiłam do analizy ewidencji planu w układzie zadaniowym. W mojej ocenie pierwotnie błędnie interpretowano przepisy uznając, że plan w układzie zadaniowym może być ewidencjonowany na koncie 980. W związku z tym w zarządzeniu nr 10/2015 Warmińsko – Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zmian treści procedury dotyczącej zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie wskazuje się sposób księgowania planu wydatków w układzie zadaniowym na koncie 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*.”

[akta kontroli str. 538-543]

Skutkowało to naruszeniem jednolitych zasad w zakresie ewidencjonowania planu finansowego wydatków w układzie zadaniowym, obowiązujących wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Stwierdzone uchybienie nie miało jednakże wpływu na ocenę kontrolowanego obszaru, gdyż tak prowadzona ewidencja zapewniała wykonanie obowiązków sprawozdawczych.

W zakresie ewidencji wydatków w układzie zadaniowym działalność jednostki, pomimo odchyleń od stanu pożądanego, ocenia się **pozytywnie**.

4.2. Zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym

2014 rok

Pismem z 20 lutego 2014 r. Dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował Wojewódzki Inspektorat o planowanych wydatkach budżetowych na 2014 r. Ustalony dla jednostki kontrolowanej decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK 11/2014 z 20 lutego 2014 r. plan wydatków w rozdziale 01032 wynosił **6.349.000 zł** na zadanie 21.1. Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych, w tym:

- Podzadanie 21.1.3. Nasiennictwo, Działanie 21.1.3.2. Nadzór nad wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym – 1.575.000 zł,
- Podzadanie 21.1.4. Ochrona roślin, Działanie 21.1.4.2. Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin – 4.774.000 zł.

Kwota wydatków w ciągu 2014 roku zwiększona została 4 decyzjami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o kwotę **369.083 zł**.

Powyższą decyzją, Wojewoda Warmińsko-Mazurski upoważnił kierownika jednostki do dokonywania zmian w planie wydatków w ramach rozdziału klasyfikacji w zakresie wydatków, z wyłączeniem wydatków majątkowych, zgodnie z art. 171 ust. 5 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Na podstawie przyznanego upoważnienia, Wojewódzki Inspektor dokonał 10 zmian w planie wydatków Inspektoratu, przenosząc środki pieniężne pomiędzy paragrafami wydatków na ogólną kwotę **702.208 zł**.

Powyższe zmiany w budżecie tradycyjnym mają skutki i odzwierciedlenie w budżecie zadaniowym, poprzez zmniejszenie lub zwiększenie planu wydatków (wynikających z powyższych decyzji) w poszczególnych działaniach przypisanych do konta pozabilansowego 980.

2015 rok

Pismem z 16 lutego 2015 r. Dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował Wojewódzki Inspektorat o planowanych wydatkach budżetowych na 2015 r. Ustalony dla jednostki kontrolowanej decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK 5/2015 z 16 lutego 2015 r. plan wydatków w rozdziale 01032 wynosił **6.576.000 zł** na zadanie 21.1. Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych, w tym:

- Podzadanie 21.1.3. Nasiennictwo, Działanie 21.1.3.2. Nadzór nad wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym – 1.644.000 zł,

- Podzadanie 21.1.4. Ochrona roślin, Działanie 21.1.4.2. Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin – 4.932.000 zł.

Kwota wydatków w ciągu 2015 roku zwiększona została 4 decyzjami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o kwotę **82.290 zł**.

Powyższą decyzją, Wojewoda Warmińsko-Mazurski upoważnił kierownika jednostki do dokonywania zmian w planie wydatków w ramach rozdziału klasyfikacji w zakresie wydatków, z wyłączeniem wydatków majątkowych, zgodnie z ww. przepisami.

Na podstawie przyznanego upoważnienia, Wojewódzki Inspektor dokonał 16 zmian w planie wydatków Inspektoratu przenosząc środki pieniężne pomiędzy paragrafami wydatków na ogólną kwotę **575.856 zł**.

Powyższe zmiany w budżecie tradycyjnym mają skutki i odzwierciedlenie w budżecie zadaniowym, poprzez zmniejszenie lub zwiększenie planu wydatków (wynikających z powyższych decyzji) w poszczególnych działaniach przypisanych do konta pozabilansowego 980.

W zakresie zmian w planie wydatków w układzie zadaniowym działalność jednostki ocenia się **pozytywnie**.

[akta kontroli str. 544-637]

4.3. Sprawozdawczość w układzie zadaniowym

W okresie objętym kontrolą w zakresie budżetu w układzie zadaniowym, w jednostce sporządzane były następujące sprawozdania:

- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

Prawidłowość i rzetelność jednostkowych sprawozdań budżetowych sporządzanych przez Wojewódzki Inspektorat, sprawdzono na podstawie porównania danych zawartych w nw. sprawozdaniach budżetowych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w układzie zadaniowym konta 980 oraz 130, tj.:

- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30.06.2014 r.,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2014 r.,

- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30.06.2015 r.,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2015 r.

Ustalono, że kwoty wykazane w tych sprawozdaniach, sporządzane były w sposób czytelny i trwałe, zawierały podpisy Głównego Księgowego i Wojewódzkiego Inspektora.

Ponadto ustalono, że powyższe sprawozdania, sporządzane były według katalogu funkcji, zadań, podzadań oraz działań obowiązującego w danych okresach sprawozdawczych na wzorach prawidłowych formularzy sprawozdań, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1766).

W toku kontroli sprawdzono terminowość przekazywania sprawozdań zbiorczych do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego i ustalono, że sprawozdania te sporządzane były z zachowaniem terminów określonych w ww. rozporządzeniu.

[akta kontroli str. 638-673]

W zakresie sprawozdawczości w układzie zadaniowym działalność jednostki ocenia się **pozytywnie**.

V. NADZÓR I KONTROLA NAD EFEKTYWNOŚCIĄ I SKUTECZNOŚCIĄ PLANÓW W UKŁADZIE ZADANIOWYM NA PODSTAWIE MIERNIKÓW STOPNIA REALIZACJI CELÓW

5.1. Działania podjęte w przypadku niewykonania lub przekroczenia wartości miernika

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż jednostka planuje wartości miernika na podobnym poziomie, pomimo iż wykazywał on corocznie tendencję wzrostową, tj.:

Zadanie 21.1

Plan na 2014 r. – 21666/55555 wykonanie w 2014 r. – 25964/55555

Plan na 2015 r. – 20225/54888 wykonanie w 2015 r. – 27431/54888

Podzadanie 21.1.3

Plan na 2014 r. – 5615/55555 wykonanie w 2014 r. – 7077/55555

Plan na 2015 r. – 5630/54888 wykonanie w 2015 r. – 6459/54888

Działanie 21.1.3.2

Plan na 2014 r. – 5615/55555 wykonanie w 2014 r. – 7077/55555

Plan na 2015 r. – 5630/54888 wykonanie w 2015 r. – 6459/54888

Podzadanie 21.1.4

Plan na 2014 r. – 16046/55555 wykonanie w 2014 r. – 18887/55555

Plan na 2015 r. – 14595/54888 wykonanie w 2015 r. – 20972/54888

Podzadanie 21.1.4.2

Plan na 2014 r. – 16046/55555 wykonanie w 2014 r. – 18887/55555

Plan na 2015 r. – 14595/54888 wykonanie w 2015 r. – 20972/54888

[akta kontroli str. 221-232, 342-355]

W związku z powyższym zadano pytanie: Dlaczego wartości miernika – *stosunek liczby kontroli i badań laboratoryjnych do liczby podmiotów podlegających kontroli*, corocznie planuje się na podobnym poziomie, skoro wykazuje on tendencję wzrostową.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez kierowników działów merytorycznych, wartości mierników planowanych na etapie sporządzania aktualizacji Wieloletniego Planu Finansów Publicznych, zwanego dalej: „WFPF” są określane w przypadku Laboratorium Wojewódzkiego oraz Działu nadzoru fitosanitarnego na podstawie wytycznych Głównego Inspektora. Na odchylenia od planowanej wartości miernika miały wpływ, m.in. zwiększenie ilości zleceń na badania pszenicy, co skutkowało zwiększeniem liczby analiz mikrobiologicznych i entomologiczno-herbologicznych, zwiększenie liczby prób sadzeniaków ziemniaka, co wpłynęło na wzrost liczby badań bakteriologicznych, a także liczba wpisanych i wykreślonych podmiotów do rejestru przedsiębiorców oraz złożonych wniosków o wydanie świadectw fitosanitarnych na towary pochodzenia roślinnego, eksportowane do krajów trzecich.

Natomiast w przypadku Działu ochrony roślin i techniki, powyższe zjawisko wyjaśniono, cyt.: „(...) przy planowaniu kontrolowanych mierników uwzględniane są wytyczne do planów pracy Wojewódzkich Inspektoratów, zatwierdzone przez Głównego Inspektora. Przy planowaniu zadań, dla których nie zostały określone wskaźniki liczbowe, stosuje się zakres kontroli wskazany w odrębnych, bieżących wytycznych i harmonogramach Głównego Inspektora. W przypadku 4 spośród 8 zidentyfikowanych w Dziale mierników, ich ilość jest ściśle określana, w otrzymanych do realizacji harmonogramach. Powodują one dezaktualizację przyjętych założeń, gdyż wartości w nich przyjęte, nie są planowane stabilnie i powtarzalnie na poziomie wykonania z poprzedniego roku (...). Powyższe zobrazowano na podstawie monitoringu niestabilnego zużycia środków ochrony roślin, przeprowadzonego w latach 2007-2015.

Zaobserwowane zjawisko wyjaśniono, cyt: „(...) analizując dryft w czasie wykonanego miernika należy stwierdzić, iż planowana wartość miernika na poziomie roku poprzedniego może być obciążona znacznym błędem. Zasadniczym wydawało się zaplanowanie wykonanego zadania na średnim poziomie, którego wartość wynika z analizy danych wieloletnich (...).

[akta kontroli str. 61-71]

Powyższe zjawisko opisane w ww. obszarze nie miało większego wpływu na działalność jednostki w kontrolowanym zakresie. Jednakże konieczność monitorowania wartości miernika ma wpływ na etap planowania. Zgodnie ze Szczegółowymi zasadami opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, mierniki powinny być adekwatne do już/dotychczas osiągniętego stopnia realizacji postawionych celów. Ponadto określanie bazowej wartości miernika na poziomie odbiegającym od uzyskanych efektów skutkuje zaniżeniem osiągniętego wskaźnika skuteczności oraz efektywności i powoduje konieczność składania wyjaśnień, pomimo uzyskania pozytywnych efektów działań.

W tym miejscu należy jednakże podkreślić, iż w miarę możliwości, jeśli wartość miernika nadal będzie miała tendencję wzrostową, należy zweryfikować jego wartość na etapie planowania na kolejne lata.

[akta kontroli str. 61-69, 221-232, 342-355]

5.2. Przeprowadzanie przez jednostkę oceny uzyskanych rezultatów i jej wyniki

W odniesieniu do miernika „ilość wykonanych badań” z zakresu zdrowia roślin (badania fitosanitarne) oraz oceny materiału siewnego (badania laboratoryjne materiału siewnego) przeprowadzano ocenę wykonanych wartości mierników w oparciu o wprowadzony System Zarządzania Laboratorium zgodnie z normą PN-EN ISO/IEC 17025. Skuteczność funkcjonowania systemu potwierdzana jest corocznie poprzez przedłużanie akredytacji w wyniku oceny zewnętrznej przeprowadzanej przez zespół auditorów Polskiego Centrum Akredytacji (PCA). Zgodnie z obowiązującym Systemem w ramach nadzoru nad poprawnością jego funkcjonowania, cyklicznie dokonywany jest przegląd zarządzania. Okres sprawozdawczy obejmuje cały rok. W spotkaniach uczestniczy Wojewódzki Inspektor oraz kluczowy personel odpowiedzialny za nadzór i realizację poszczególnych zadań. Podczas przeglądów analizowana jest ocena realizacji celów, założeń jak również efektywność i poprawność funkcjonowania systemu, a w szczególności:

- ocena funkcjonowania poszczególnych procesów;
- ocena realizacji działań podjętych w następstwie poprzednich przeglądów zarządzania,
- analiza stopnia realizacji celów i planów;
- ocena dostawców i partnerów handlowych;
- analiza poszczególnych procesów pod kątem występujących niezgodności, wypracowanie działań zapobiegawczych i korygujących,
- analiza kosztów jakości w tym związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania;
- analiza warunków technicznych,

- analiza wpływu wprowadzonych i projektowanych zmian w przepisach prawa,
- ocena zadowolenia klienta na podstawie przeprowadzonych ankiet i wypracowanie działań mających na celu zwiększenie zadowolenia klienta.

Stałym elementem przeglądu zarządzania jest wypracowanie harmonogramu, opartego na analizie wykonania zadań w roku poprzednim oraz wytycznych i planów na rok bieżący. Celem nadrzędnym przyjmowanych założeń są: zapewnienie ciągłości, optymalizacja kosztów, podnoszenie wydajności i efektywności. Ustalony zostaje podział obowiązków w zakresie wykonywania badań/analiz w oparciu o: możliwości grupowania prób, koszty transportu prób, ekonomiczne wykorzystanie zaplecza technicznego, optymalne zużycie odczynników chemicznych i materiałów laboratoryjnych.

[akta kontroli str. 45-46]

Natomiast w odniesieniu do miernika „ilość kontroli” w zakresie ochrony roślin i nasiennictwa cyklicznie (w odstępach tygodniowych bądź miesięcznych w zależności od ilości problemów, spraw, zadań) odbywają się spotkania kierowników działów merytorycznych oraz głównego księgowego z Wojewódzkim Inspektorem, podczas których omawiane są działania realizowane na bieżąco (problemy powstające podczas ich realizacji wraz z propozycją sposobu ich rozwiązania), a także te, które będą realizowane w najbliższym czasie z uwzględnieniem nowych informacji, bądź sytuacji mogących mieć istotny wpływ na wykonanie zaplanowanego miernika.

[akta kontroli str. 37-38]

5.3. Wpływ zmiany w budżecie jednostki na wartość osiągniętego miernika

Zmiany w budżecie Wojewódzkiego Inspektoratu nie miały bezpośredniego wpływu na wartość osiągniętego miernika.

Wielkości mierników prognozowane do osiągnięcia określone na etapie sporządzania WPPF przewidywały ewentualne zwiększenia budżetu głównie ze środków pochodzących z poz. 57 rezerw celowych budżetu państwa, przeznaczonych na finansowanie skutków zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241 ze zm.) z tytułu przejętych zadań realizowanych przez Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Roślin i Nasiennictwa na podstawie art. 103 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849 ze zm.), które w 2010 roku były finansowane ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych oraz środków pochodzących z poz. 73 rezerw celowych budżetu państwa na 2014 r. przeznaczonych na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne (uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników w związku z podniesieniem wysokości składki rentowej o 2%).

Nadmienić należy, iż zwiększenie budżetu jednostki z rezerwy wojewody warmińsko-mazurskiego przyczyniły się do poprawy warunków pracy inspektorów (m.in. wymiana przestarzałego sprzętu komputerowego, zakup wyposażenia biurowego, sprzętu laboratoryjnego), poprawy bezpieczeństwa pracowników i klientów Oddziału Wojewódzkiego

Inspektoratu w Ostródzie (przebudowa schodów zejściowych).

5.4. Czy na potrzeby efektywnej i skutecznej realizacji planów finansowych zostały założone inne wskaźniki produktu, efektu lub rezultatu (określone np. w dokumentach strategicznych, przepisach prawa)

Na potrzeby efektywnej i skutecznej realizacji planów w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie przyjęto szereg wskaźników, które wspomagają proces zarządzania jednostką. Są to między innymi różnego rodzaju zestawienia, analizy, porównania, przedkładane Dyrektorowi przez kierowników poszczególnych działów merytorycznych, na co składają się:

- % przeprowadzanej kontroli u zarejestrowanych przedsiębiorców,
- dynamika przebiegu porażenia przez *Clavibacter michiganensis* ssp. *Sepedonicus* (bakterioza pierścieniowa ziemniaka), a także dynamika rozprzestrzeniania się *Globodera spp* w województwie warmińsko-mazurskim,
- analiza zmian w strukturze zasiewów poszczególnych gatunków roślin rolniczych (co ma przełożenie na przewidywaną ilość zleceń do oceny materiału siewnego),
- zaangażowanie pracowników z poszczególnych komórek organizacyjnych w realizację zadań (działy WI, oddziały, delegatura),
- bieżące monitorowanie terminów przeprowadzanych kontroli obrotu i stosowania środków ochrony roślin mające na celu wzmocnienie nadzoru w okresie nasilonego stosowania środków ochrony roślin,
- wskaźniki wzrostu ilości zarejestrowanych przedsiębiorców w zakresie wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, który może świadczyć o zmniejszeniu się nielegalnego obrotu środkami ochrony roślin,
- wskaźniki wzrostu ilości zarejestrowanych przedsiębiorców w zakresie prowadzenia szkoleń w zakresie ochrony roślin, który może świadczyć pośrednio o zwiększeniu wzrostu świadomości użytkowników stosujących środki ochrony roślin,
- analiza obszarów wymagających wzmocnionego nadzoru.

[akta kontroli str. 39]

Należy stwierdzić, że ww. wskaźniki są spójne z miernikami opracowanymi w ramach WPPF oraz stanowią dodatkowe źródło danych odnośnie realizacji założonych celów. Są tym samym uszczegółowieniem działań w budżecie zadaniowym. Powyższe wpływa pozytywnie na ocenę efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym.

5.5. Ocena ryzyka związanego z osiągnięciem celów - identyfikowanie i zarządzanie

W Wojewódzkim Inspektoracie, zgodnie z Zarządzeniem nr 16/2012 zarządzanie ryzykiem to podejmowanie czynności w celu minimalizowania ryzyka. Obejmuje ono identyfikację ryzyk w działalności jednostki kontrolowanej, ocenę ryzyka, a następnie eliminowanie lub redukcję ryzyka do poziomu akceptowalnego przez Wojewódzkiego Inspektora.

System kontroli zarządczej jest dokumentowany, zgodnie z wytycznymi ww. zarządzenia. Przedmiotową dokumentację stanowią:

- statut i regulamin Wojewódzkiego Inspektoratu,
- decyzje Wojewódzkiego Inspektora,
- zakresy czynności pracowników,
- oświadczenie o stanie kontroli zarządczej,
- plan działania,
- sprawozdanie z wykonania planu działania,
- zbiorczy rejestr ryzyk dla Wojewódzkiego Inspektoratu,
- mapa ryzyka,
- informacja o poziomie zidentyfikowanych ryzyk oraz wróżeniu i skuteczności działań podjętych w celu minimalizacji ryzyka dla Wojewódzkiego Inspektoratu.

Identyfikacja ryzyka dokonywana jest podczas przygotowywania Planu działania na dany rok i następuje w odniesieniu do działań i poddziałań zgłaszanych przez kierowników działów do Planu działania. Kierownicy działów poddają zidentyfikowane ryzyka analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków (wpływu).

Na podstawie rejestrów ryzyk sporządzonych przez kierowników działów w zakresie swojego działania, pełnomocnik do spraw kontroli zarządczej opracowuje zbiorczy rejestr ryzyk dla Wojewódzkiego Inspektoratu.

[akta kontroli str. 236-253, 259-376]

Ryzyko średnie i wysokie przekraczające akceptowalny przez Wojewódzkiego Inspektora poziom ryzyka, wymaga ustalenia i podjęcia działań ograniczających je do akceptowalnego poziomu poprzez zmniejszenie jego wpływu lub prawdopodobieństwo ziszczenia się (przeciwdziałanie ryzyku). Ryzykiem akceptowalnym jest ryzyko niskie.

W roku 2014 i 2015 w jednostce kontrolowanej występowało niskie, tj. akceptowalne przez Wojewódzkiego Inspektora ryzyko związane z osiągnięciem założonych celów.

[akta kontroli str. 237, 363]

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż kierownik jednostki kontrolowanej dysponuje dokumentami służącymi do rejestrowania zmian w zakresie prawdopodobieństwa i skutku wystąpienia ryzyka, co daje podstawę do świadomego zarządzania zidentyfikowanym w kartach miernika ryzykiem.

5.6. Sposób wykorzystywania przez kierownika jednostki dostarczonych wskaźników do podejmowania decyzji pozwalających na poprawę osiągniętych rezultatów

Jak wyjaśnił kierownik jednostki kontrolowanej, analiza dostarczonych wskaźników pozwala na bieżącą kontrolę nad wykonywaniem zadań, obserwację zachodzących zmian, analizę ryzyka wykonania zadania.

Ponadto zebrane materiały pozwalają na szybką i skuteczną reakcję w przypadku wystąpienia

organizmu szkodliwego.

Informacje z działalności Wojewódzkiego Inspektoratu służą do przedstawiania bieżącej sytuacji w województwie podczas:

- spotkań, konferencji z producentami rolnymi oraz przedsiębiorcami funkcjonującymi w sektorze rolnictwa,
- narad merytorycznych z Głównym Inspektorem, kierownikami działów merytorycznych i delegatury.

W celu poprawy jakości badań pracownicy są systematycznie szkoleni, na bieżąco podnoszą swoje kwalifikacje, zapoznają się z nowymi metodami badań zarówno w kraju, jak i za granicą.

[akta kontroli str. 434-461]

Reasumując, wskaźniki skuteczności i efektywności są wykorzystywane jako narzędzie pomocne w podejmowaniu określonych decyzji w celu uzyskania optymalnej skuteczności i efektywności funkcjonowania jednostki.

Efekty rzeczowe finansowanych działań w podziale na poszczególne komórki organizacyjne przedstawiały się w okresie objętym kontrolą następująco :

Dział Nadzoru Fitosanitarnego:

Urzędowe kontrole roślin, produktów roślinnych, podłoży, gleby, a także kontrole spełniania ustawowych wymagań u przedsiębiorców wpisanych do rejestru, kontrole wykonania decyzji w sprawie zwalczania organizmów szkodliwych, kontrole oceny stanu zagrożenia przez organizmy szkodliwe – 2014 – 7574, 2015 r. – 7898.

Laboratorium Wojewódzkie

- 2014 – 8562 próbek, 14442 analiz;
- 2015 – 9884 próbek, 15644 analiz.

Dział Nadzoru Nasiennego

- Prowadzenie oceny polowej plantacji i oceny cech zewnętrznych partii sadzeniaków ziemniaka przez kwalifikatorów urzędowych, w tym w ramach kontroli kwalifikatorów akredytowanych – 2014 – 1169, 2015 – 1411;
- Prowadzenie kontroli przedsiębiorców – 2014 – 182, 2015 - 178;
- Kontrola zakazu stosowania materiału siewnego odmian GMO, w tym pobieranie prób – 2014 - 358, 2015 – 136;
- Pobieranie prób do oceny laboratoryjnej i ramach kontroli – 2014 - 980 szt., 2015 991 szt.

Dział Ochrony Roślin i Techniki

- Kontrole wprowadzania do obrotu lub konfekcjonowania środków ochrony roślin – 2014 – 165, 2015 – 186;
- Kontrole stosowania środków ochrony roślin – 2014 – 913, 2015 – 929;
- Kontrole przedsiębiorców i podmiotów wpisanych do odpowiednich rejestrów w zakresie prowadzonych szkoleń w zakresie środków ochrony roślin – 2014 – 25, 2015 – 26;
- Obowiązek wykonania kontroli doświadczeń w ramach kontroli jednostek upoważnionych do badań skuteczności środków ochrony roślin – 2014 – 5, 2015 – 3;
- Sporządzenie ankiet w ramach monitoringu zużycia środków ochrony roślin – 2014 – 49, 2015 – 100;
- Kontrole doraźne prawidłowości wykonania badań przeprowadzonych przez podmioty wpisane do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie potwierdzania sprawności technicznej sprzętu przeznaczonego do stosowania środków ochrony roślin – 2014 – 16, 2015 – 18.

W związku z powyższym stwierdzono, iż wskaźniki dostarczone kierownikowi jednostki kontrolowanej są przez niego wykorzystywane w podejmowaniu decyzji i mają na celu poprawę osiągniętych rezultatów.

[akta kontroli str. 40-41, 47-56]

5.7. Wpływ realizacji miernika na obszar rzeczywistości społeczno – gospodarczej zadania, podzadania i działania

Realizacja miernika, jak wyjaśnił kierownik jednostki kontrolowanej, miała znaczący wpływ na obszar rzeczywistości społeczno-gospodarczej poprzez:

- swobodne przemieszczanie roślin, produktów roślinnych i przedmiotów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej (wolny rynek),
- umożliwienie eksportu do krajów trzecich towarów pochodzenia roślinnego (świadectwa fitosanitarne),
- ochronę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed zawleczeniem organizmów kwarantannowych (kontrola fitosanitarna importu),
- zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia człowieka, zwierząt i środowiska, które mogą powstać w wyniku wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin,
- ochrona zapylaczy,
- bezpieczeństwo żywności - nadzór nad pozostałościami środków ochrony roślin w produktach pochodzenia roślinnego,
- walkę z przestępczością (poszukiwania podrobionych środków ochrony roślin),
- podnoszenie świadomości przedsiębiorców o ich prawach i obowiązkach oraz obowiązujących przepisach w zakresie ochrony roślin i nasiennictwa,
- eliminowanie z obrotu towarów nie spełniających określonych wymagań jakościowych,

- zwiększenie dbałości obywateli o stan środowiska naturalnego,
- podniesienie opłacalności produkcji rolnej,
- rozwój produkcji nasiennej,
- możliwość uzyskania dopłat do kwalifikowanego materiału siewnego przez rolników,
- wzrost dochodów skarbu państwa,
- poprawę jakości materiału siewnego wprowadzonego do obrotu,
- eliminowanie materiału siewnego nie dopuszczonego do obrotu,
- eliminowanie materiału siewnego nie spełniającego wymagań,
- egzekwowanie zakazu stosowania materiału siewnego odmian GMO.

[akta kontroli str. 40-41]

5.8. Czy liczono koszt jednostkowy (w przypadku miernika produktu) i czy porównywano go na przestrzeni lat i wyciągano stosowne wnioski

Zgodnie z zarządzeniem nr 1/2015 w sprawie ustalenia procedury dotyczącej zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym w jednostce kontrolowanej tworzona jest karta pomiaru efektywności i skuteczności jednostki, zgodnie z zał. nr 6 do ww. zarządzenia, na podstawie której dokonuje się wyliczenia kosztu jednostkowego miernika. Koszty realizacji zadania w badanym okresie, tj. w roku 2014 i 2015 różniły się od siebie nieznacznie.

Powyższe przedstawiono w następujący sposób:

Działanie: 21.1.3.2. W Nadzór nad wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym

Koszt jednostkowy miernika w 2014 r. – 246,80, w 2015 r. – 266,77

Działanie 21.1.4.2.W – Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin

Koszt jednostkowy w 2014 r. – 263,20, w 2015 r. – 235,30

Różnica w kosztach jednostkowych realizacji, jak wyjaśnił kierownik jednostki kontrolowanej, „(...) wynika przede wszystkim z różnicy w wykonaniu miernika, tj. ilości wykonanych kontroli i badań laboratoryjnych. I tak np. w 2015 r. wykonano 618 kontroli i badań mniej niż w 2014 r., natomiast w działaniu „Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin” w roku 2015 wykonano 2085 kontroli i badań laboratoryjnych więcej niż w 2014 r.

Zaistniała sytuacja spowodowana była tym, iż przy bardzo dużym udziale kosztów stałych w kosztach ogółem (płace wraz z pochodnymi stanowią 77% budżetu, opłaty związane z utrzymaniem jednostki, takie jak: czynsze, media podatki, ubezpieczenia majątku, stanowią około 7% budżetu), które to koszty były na podobnym poziomie w latach 2014-2015, wykonanie większej (mniejszej) ilości kontroli i badań - w krótkim okresie czasu, staje się relatywnie tańsze (droższe)”.

[akta kontroli str. 41, 57-58, 70-72, 217-220, 334-337]

Reasumując, działalność jednostki w zakresie prowadzenia nadzoru i kontroli nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, ocenia się **pozytywnie**.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o ewidencjonowanie planu finansowego wydatków w układzie zadaniowym na koncie 990 - *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*.

Proszę Warmińsko – Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonego uchybienia oraz poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zalecenia, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

WYDZIAŁ FINANSÓW I KONTROLI
2016-04-15
Wysłano dnia
Podpis *Jolanta Cichosz*

24

INSPEKTOR WOJEWÓDZKI
Dorota Kusiewicz-Lauter

STARSZY SPECJALISTA
Joanna Sikora

INSPEKTOR WOJEWÓDZKI
Marcin Kłobuszeński

DYREKTOR
WYDZIAŁU FINANSÓW I KONTROLI
Elwira Stupienko