



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkła

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2011 r.

Pan
Leszek Karwowski
Prezes
Krajowego Zarządu
Gospodarki Wodnej

KSR-4100-04-02/2011
P/10/117

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej (zwanym dalej „KZGW”) kontrolę w zakresie wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 22 – Gospodarka wodna.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2010 r. przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, jako dysponenta II i III stopnia.

Plan i realizacja dochodów

Plan dochodów budżetowych na 2010 r. KZGW (dysponenta II stopnia) wynosił 12.816 tys. zł. Dochody zrealizowano w kwocie 26.088,7 tys. zł – były wyższe o 13.272,7 tys. zł, tj. o 103,6%, od planu oraz były wyższe o 11.768,8 tys. zł, tj. o 82,2%, od wykonania w 2009 r. Głównymi źródłami dochodów były: wpłaty z rachunków bieżących likwidowanych gospodarstw pomocniczych, rozliczenia opłat eksploatacyjnych i wpływów od współużytkowników obiektów hydrotechnicznych (§0970), zrealizowane w kwocie 11.307,9 tys. zł, tj. 3-krotnie wyższej niż planowano; wpływy z tytułu dzierżawy gruntów, obiektów hydrotechnicznych i urządzeń wodnych oraz czynszów (§0750), w kwocie 6.558,9 tys. zł, tj. o 2,4% wyższej niż planowano; wpłaty zysku gospodarstw pomocniczych (§2380), w kwocie 5.991,0 tys. zł, tj. 3,5 - krotnie wyższej niż planowano.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.

Główną przyczyną realizacji dochodów w kwotach wyższych niż planowano było, zdaniem NIK, niedoszacowanie wpływów z likwidowanych w 2010 r. gospodarstw pomocniczych, zrealizowanych w kwocie 12.324,9 tys. zł, tj. 5,7-krotnie wyższej niż planowano. Fakt likwidacji w 2010 r. gospodarstw pomocniczych, a w konsekwencji możliwe większe wpływy z tytułu zysku i wpłaty środków z rachunków bieżących, znany był już w momencie prognozowania wielkości dochodów na 2010 r.

Zdaniem NIK, metody planistyczne stosowane przez KZGW do prognozowania dochodów na 2010 r. były mało skuteczne. Zrealizowane przez regionalne zarządy gospodarki wodnej (rzgw) dochody były wyższe od planowanych m.in.: 4,8-krotnie w RZGW Poznań, 2,5-krotnie w RZGW Gdańsk, o 76,5% w RZGW Warszawa. Dochody zrealizowane przez KZGW (dysponent III stopnia) w 2010 r. w kwocie 121,3 tys. zł były wyższe o 109,3 tys. zł w porównaniu do planu (ponad 10-krotnie). Główną pozycją dochodów były wpływy z tytułu zwrotu kaucji za wynajmowane pomieszczenia w kwocie 103,7 tys. zł (po zmianie siedziby KZGW we wrześniu 2010 r.). Zrealizowane dochody przekazywano terminowo na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W ocenie NIK prognozowanie dochodów było nierzetelne i w dalszym ciągu aktualne są wnioski formułowane przez NIK w tym zakresie w latach poprzednich.

Należności pozostałe do zapłaty, według stanu na 31 grudnia 2010 r., w KZGW (dysponent II stopnia) wyniosły ogółem 6.793,3 tys. zł (w tym zaległości w kwocie 5.461,9 tys. zł, które wystąpiły w rzgw) i w porównaniu do 2009 r. były niższe o 470,9 tys. zł (w tym zaległości niższe o 224,9 tys. zł). Według informacji uzyskanych przez KZGW, w trakcie kontroli NIK, wartość zaległości nieobjętych działaniami windykacyjnymi wyniosła 391,5 tys. zł (w 2009 r. – 607,7 tys. zł). Stan należności pozostałych do zapłaty na koniec 2010 r. w KZGW (dysponent III stopnia) wyniósł 1,8 tys. zł, zaległości nie występowały.

Plan i realizacja wydatków budżetu środków krajowych

Plan wydatków cz. 22 – Gospodarka wodna, w zakresie KZGW (dysponent II stopnia), ujętych w *ustawie budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r.*² wyniósł 536.996 tys. zł. Limit wydatków został zwiększony (per saldo) o kwotę 69.359,2 tys. zł i po zmianach wyniósł 606.355,2 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 575.760,7 tys. zł, co stanowiło 94,9% planu po zmianach.

Największe wydatki (93,8% ogółu) zrealizowano w dwóch rozdziałach:

- 71018 - *Regionalne zarządy gospodarki wodnej*, w kwocie 417.992,8 tys. zł (95,1% planu po zmianach). Niezrealizowane wydatki dotyczyły m.in. inwestycji i zakupów inwestycyjnych w kwocie ogółem 15.778,6 tys. zł oraz zakupu usług pozostałych na finansowanie programów i projektów ze środków funduszy europejskich w kwocie ogółem 4.168,8 tys. zł;

² Dz.U. Nr 19, poz. 102

- 71078 - *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, w kwocie 121.952,4 tys. zł (93,5% planu po zmianach). Niezrealizowane wydatki dotyczyły m.in. zakupu usług pozostałych w kwocie ogółem 3.561,4 tys. zł oraz inwestycji w kwocie ogółem 3.379,4 tys. zł.

Główną przyczyną niższego niż planowano wykonania wydatków było wystąpienie powodzi, uniemożliwiającej realizację zadań. KZGW dokonało zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie ogółem 7.695,3 tys. zł na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Ponadto Minister Środowiska dokonał w październiku i grudniu 2010 r. blokady wydatków (po wnioskach Prezesa KZGW z czerwca, października i grudnia 2010 r.) w kwocie ogółem 20.643,9 tys. zł.

Wydatki KZGW (dysponent III stopnia) w 2010 r. zostały wykonane w kwocie 16.310,8 tys. zł (w tym m.in. rozdział: 71016 - *Działalność usługowa* – 11.485,8 tys. zł, 71078 – *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* 4.709,1 tys. zł), co stanowiło 93,3% planu po zmianach.

Główną grupę wydatków stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi, które wyniosły 6.656,6 tys. zł (40,8% ogółu wydatków). Średnioroczne zatrudnienie w KZGW ogółem wyniosło 79 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), a przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 5,9 tys. zł i było o 3,1% niższe niż w 2009 r.

Analiza wydatków majątkowych (183,0 tys. zł), wykorzystania rezerw celowych (4.709,1 tys. zł), wydatków z tytułu: podróży służbowych (312,0 tys. zł), użytkowania samochodów służbowych (19,2 tys. zł) oraz najmu pomieszczeń biurowych (1.722,3 tys. zł) w KZGW (dysponent III stopnia), wykazała że:

- spośród 14 komputerów stacjonarnych i 9 notebooków, zakupionych w grudniu 2010 r., do dnia 16 marca 2011 r. nie przekazano do użytkowania 6 komputerów i 1 notebooka. Biorąc pod uwagę złożone w toku kontroli wyjaśnienia wskazujące na istniejące ograniczenia kadrowo-organizacyjne, uniemożliwiające sprawne rozdysponowanie sprzętu, w ocenie NIK dokonywanie jednorazowo takich zakupów jest niecelowe;
- w ramach zadania „*Pozyskanie zdjęć lotniczych i ortofotomapy oraz interpretacja materiału w celu określenia granic występowania wód powodziowych na terenach zalanych podczas powodzi w maju i czerwcu 2010 r.*”, w grudniu 2010 r., zakupiono za kwotę 1.665,0 tys. zł, 30 kompletów ortofotomap wraz z oprogramowaniem. Do czasu zakończenia kontroli nie opracowano jednak zasad ich udostępniania, co ograniczało możliwość dalszego wykorzystania zasobów danych.

Analiza 9 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, na łączną kwotę brutto 2.730,5 tys. zł nie wykazała naruszenia zasad i trybu przy ich udzielaniu. W wyniku kontroli NIK stwierdzono jednak, że obowiązujące w KZGW w 2010 r. *Zasady udzielania zamówień publicznych* nie były aktualizowane i dostosowane do obowiązującego stanu prawnego.

Zobowiązania KZGW (dysponenta II stopnia) na koniec 2010 r. wyniosły ogółem 16.608,4 tys. zł, (w porównaniu do 2009 r. były wyższe o 3.374,1 tys. zł), w tym m.in.: dodatkowe wynagrodzenia roczne z pochodnymi w kwocie 9.510,1 tys. zł, wydatki inwestycyjne w kwocie 3.356,3 tys. zł oraz wynagrodzenia osobowe (m.in. wynagrodzenia

dla pracowników likwidowanych gospodarstw pomocniczych) w kwocie 2.006,5 tys. zł. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Zobowiązania KZGW (dysponenta III stopnia) wyniosły 448,3 tys. zł.

Plan i realizacja budżetu środków europejskich

Plan wydatków KZGW (dysponenta II stopnia), określony ustawą budżetową, wyniósł 47.162 tys. zł, a po zmianach 43.726,7 tys. zł. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane zostały w kwocie 29.456,3 tys. zł, co stanowiło 67,4% planu po zmianach. Na realizację programów wydatkowano:

- *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ)* – 21.679,9 tys. zł, co stanowiło 62,2% planu po zmianach,
- *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG)* – 597,8 tys. zł, co stanowiło 37,0% planu po zmianach,
- *Regionalne Programy Operacyjne (RPO)* – 7.178,6 tys. zł, co stanowiło 99,2% planu po zmianach.

Głównymi przyczynami niskiej realizacji wydatków w ramach *PO IiŚ* oraz *PO IG*, poza przyczynami wynikającymi ze skutków powodzi, było niezrealizowanie pełnego zakresu prac przez wykonawców (m.in. opracowań projektowych) oraz efekty końcowych rozliczeń wykonanych zadań.

Rozliczenie rezerw celowych

W 2010 r. limit wydatków KZGW (dysponent II stopnia) ze środków rezerw celowych został zwiększony o 159.591,9 tys. zł, z tego budżet środków krajowych o 158.359,3 tys. zł i budżet środków europejskich o 1.232,6 tys. zł. Środki z rezerw celowych wykorzystane zostały w kwocie 150.913,8 tys. zł, (w tym budżet środków krajowych 149.681,6 tys. zł), co stanowiło 94,6% planowanych wydatków z rezerw celowych. Niewykorzystane środki w kwocie 8.678,1 tys. zł, związane z niepełną realizacją wydatków (w tym rezerwa celowa: poz. 4 - o 3.445,2 tys. zł mniej niż planowano, poz. 8 - mniej o 3.769,3 tys. zł i poz. 24 - mniej o 1.192,6 tys. zł) zostały zwrócone. Według informacji, przekazywanych przez KZGW do Ministerstwa Środowiska, środki z rezerw celowych wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem.

Przyczyną niepełnej realizacji wydatków były m.in. mniejsze niż planowano koszty realizacji zadań oraz niezrealizowanie pełnego zakresu prac wynikające ze skutków powodzi.

Budżet zadaniowy

Wydatki budżetu państwa (budżet środków krajowych i budżet środków europejskich) w układzie zadaniowym, zgodne z sumą wydatków wykazanych w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 i Rb-28 UE, zrealizowane zostały w kwocie ogółem 605.217,0 tys. zł, co stanowiło 93% planu po zmianach. Szczegółowa analiza podzadania 12.5.2. – *Utrzymanie powierzonego majątku związanego z gospodarką wodną* oraz podzadania 12.5.3 – *Ochrona przeciwpowodziowa oraz przeciwdziałanie skutkom suszy* wykazała, że przyjęte mierniki ich

realizacji nie spełniały wymogów określonych w *Szczegółowych zasadach opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010*. I tak:

- na realizację podzadania 12.5.2. wydatkowano ogółem 118.394,0 tys. zł, co stanowiło 97,4% planu po zmianach. Wartość wykonanego miernika – *nakłady poniesione na realizację zadań w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa, związanego z gospodarką wodną w stosunku do nakładów niezbędnych dla zachowania jego dobrego stanu* – określona została na poziomie 10%, wobec 8% planowanych. W części opisowej przedstawiono, że w wartości powykonawczej miernika uwzględniono wszystkie wydatki na utrzymanie majątku poniesione również przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także środki partycypacji użytkowników w utrzymanie obiektów, a wartość miernika tylko dla nakładów z budżetu państwa wynosiłaby w 2010 r. - 8%. Tak zdefiniowany miernik uniemożliwił, zdaniem NIK, ocenę stopnia realizacji celu podzadania, a także ocenę efektów wynikających z poniesionych wydatków;
- na realizację podzadania 12.5.3. wydatkowano ogółem 215.711,0 tys. zł, co stanowiło 86,1% planu po zmianach i 190,4% planu określonego ustawą budżetową, a wartość miernika - *liczba przekazanych do eksploatacji nowowytbudowanych lub przebudowanych obiektów infrastruktury przeciwpowodziowej lub zapobiegających skutkom suszy* - określono na poziomie „0” (planowany „0”). NIK negatywnie ocenia przyjętą formułę miernika, który pomimo ponoszonych wydatków na realizację podzadania nie ulega zmianie i wynosi „0”. Zmiana jego wartości nastąpi dopiero w perspektywie kilkuletniej (po przekazaniu obiektów do eksploatacji). Konstrukcja miernika jest nieefektywna – pomimo ponoszonych corocznie wydatków – nie daje możliwości oceny efektów wyrażonych zmianą wielkości miernika oraz stopnia realizacji celu podzadania, którym jest *Poprawa zabezpieczenia ludności, mienia i gospodarki przed negatywnymi skutkami powodzi i suszy*. NIK podziela pogląd, podany przez KZGW, o trudnościach z wyznaczeniem mierników odpowiednich dla przedsięwzięć wielosezonowych i wieloaspektowych, lecz powyższe wskazuje tym bardziej na konieczność zapewnienia wysokiej jakości prac przy opracowaniu przedmiotowych mierników.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie, sporządzone przez KZGW (dysponenta II stopnia), łączne sprawozdania budżetowe za 2010 r., oraz KZGW (dysponenta III stopnia), jednostkowe sprawozdania budżetowe za 2010 r.

Roczne sprawozdania budżetowe KZGW (dysponenta II stopnia) łączne za 2010 r.: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE, Rb-N i Rb-Z przedstawiały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań. Dane ze sprawozdań jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych, a sprawozdania terminowo przekazano do Ministerstwa Środowiska.

W wyniku analizy łącznego sprawozdania Rb-31 z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych w 2010 r. stwierdzono, że zrealizowane przychody w kwocie 55.612,0 tys. zł były wyższe niż planowano o 17,6%, a zrealizowane koszty w kwocie 40.428,8 tys. zł były niższe niż planowano o 3,5%. W 6 pozycjach (paragrafach) kosztów

wykazano przekroczenie planowanych wielkości ogółem o 4.826,6 tys. zł. Przekroczenie planu dotyczyło gospodarstw pomocniczych, działających przy 3 RZGW w: Krakowie, Poznaniu i Warszawie, w kwocie (per saldo) ogółem 7.110,2 tys. zł.

Roczne sprawozdania za 2010 r. Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-28 Programy i kwartalne Rb-Z i Rb-N za IV kwartał 2010 r., sporządzone przez KZGW (dysponenta III stopnia), zostały terminowo przekazane do KZGW (dysponenta II) stopnia. Sprawozdania przedstawiały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań w 2010 r. oraz były zgodne z ewidencją księgową.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność dowodów i zapisów księgowych oraz zgodność i wiarygodność ksiąg rachunkowych w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej.

Stosowany w KZGW system rachunkowości nie był w pełni zgodny z ustawą z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*³ (UoR) w niżej wymienionym zakresie. I tak:

- obowiązujące *Zasady (polityka) rachunkowości i kontroli finansowej* nie zawierały niektórych elementów wymaganych przepisem art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i c UoR,
- na dowodach księgowych nie wskazywano odrębnie, w ramach dekretacji dowodu, miesiąca księgowania, co było niezgodne z wymaganiami art. 21 ust. 1 pkt 6 UoR. W opinii NIK dokumentowanie zapisów księgowych poprzez wydrukowanie dodatkowego dokumentu po dokonaniu zapisu oraz wybór przez operatora systemu, a nie głównego księgowego, miesiąca sprawozdawczego, nie wypełnia ww. przepisu.

Ponadto *Instrukcja kontroli finansowej i obiegu dokumentów* nie zawierała zapisów określających szczegółowo zasady obiegu dokumentów dotyczących KZGW (dysponenta III stopnia), w tym terminów wykonywania określonych czynności w postępowaniu z dowodami księgowymi.

W wyniku szczegółowego badania w zakresie poprawności i rzetelności ksiąg rachunkowych, przeprowadzonego na próbie 81 dowodów księgowych na łączną kwotę 7.561,8 tys. zł, z tego 80 dowodów o wartości 7.560,8 tys. zł wylosowanych metodą monetarną (MUS)⁴, oraz przeglądu analitycznego ksiąg, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wydatków o łącznej wartości 166,7 tys. zł (2,2%):

- 7 dowodów księgowych, w tym 4 wyciągi bankowe, zostało wprowadzonych do systemu finansowo-księgowego (FK) z inną datą niż występowała na dokumentach, co zdaniem NIK świadczy o braku należytej staranności przy ich wprowadzaniu;
- w 6 przypadkach nie przestrzegano wewnętrznych, obowiązujących w KZGW, procedur przy wystawianiu, przyjmowaniu i weryfikacji dowodów księgowych.

³ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223 z późn. zm.

⁴ MUS (ang. Monetary Unit Sampling) – dobór próby metodą monetarną. Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

Ponadto z powodu nieaktualizowania liczby osób uprawnionych do świadczeń medycznych, zawyżono wydatki z tego tytułu o 0,3 tys. zł.

KZGW (dysponent III stopnia) nie był w 2010 r. zobowiązany do przeprowadzenia inwentaryzacji w drodze spisu z natury. NIK nie wnosi uwag do inwentaryzacji środków pieniężnych, potwierdzenia sald oraz inwentaryzacji w drodze weryfikacji na podstawie ewidencji środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zestawienia obrotów i sald na dzień 31 grudnia 2010 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dołożenie należytej staranności przy prognozowaniu dochodów.
2. Podjęcie, w ramach sprawowanego nadzoru nad rzgw, działań dyscyplinujących do obejmowania postępowaniem egzekucyjnym wszystkich zaległości.
3. Opracowanie zasad i kryteriów umożliwiających udostępnianie zakupionych zasobów danych cyfrowych – ortofotomap z oprogramowaniem.
4. Podjęcie działań zmierzających do konstruowania mierników budżetu zadaniowego oraz zmiany mierników oceniających realizację badanych w trakcie kontroli podzadań, w sposób umożliwiający dokonanie oceny stopnia realizacji celu i efektywności wydatkowania środków.
5. Dostosowanie obowiązującej w KZGW dokumentacji zasad rachunkowości do wymagań ustawy, w tym wprowadzenia szczegółowych zasady obiegu dokumentów dla KZGW jako dysponenta III stopnia.
6. Zapewnienie poprawnego wprowadzania zapisów księgowych do systemu finansowo-księgowego.
7. Wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania wewnętrznych procedur przy wystawianiu, przyjmowaniu i weryfikacji dowodów księgowych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezesa o przekazanie w terminie, 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.