



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 15 kwietnia 2010 r.

**Pan
Roman Zaborowski
Wojewoda Pomorski**

LGD-4100-001-01/2010
P/09/133

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku („Urząd”).

Przedmiotem kontroli było wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 85/22 – województwo pomorskie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 9 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność dysponenta części w zbadanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń:

1. Szczegółowy plan dochodów i wydatków budżetowych na 2009 r. w części (układ wykonawczy) opracowano i przedstawiono Ministrowi Finansów z zachowaniem obowiązującego terminu i wymaganej szczegółowości.
2. Uzyskane w 2009 r. dochody w kwocie 115.235,9 tys. zł (głównie z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez powiaty i mandatów karnych – odpowiednio: 52.512,4 tys. zł i 33.749,0 tys. zł) były wyższe o 6.127,9 tys. zł, tj. o 5,6%, od zaplanowanych oraz wyższe o 8.087,5 tys. zł, tj. o 7,5%, od uzyskanych w 2008 r.

Plan dochodów przekroczone głównie w wyniku uzyskania wyższych od planowanych wpłat z tytułu: zwrotów przez dłużników alimentacyjnych należności z funduszu alimentacyjnego, wypłacanych przez gminy (o 4.761,1 tys. zł, tj. o 175,6%), gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez powiaty (o 2.392,4 tys. zł, tj. o 4,8%) oraz mandatów karnych (o 2.161,0 tys. zł, tj. o 6,8%). Uzyskanie niższych od planowanych wpływów z tytułu opłat za wydawanie dowodów osobistych i udostępnianie danych (o 3.697,8 tys. zł, tj. o 49,1%) oraz z różnych opłat (głównie paszportowych) w rozdziale 75011 (o 1.631,1 tys. zł, tj. o 20,4%) spowodowane było – odpowiednio – mniejszą od założonej liczbą osób, które wymieniły dowód osobisty (niektóre osoby zwlekały z wymianą do dnia zniesienia opłat za jego wydanie, tj. do dnia 1 stycznia 2010 r.) oraz zmniejszonym, w wyniku otwarcia granic, zainteresowaniem otrzymaniem paszportu.

Zaległości netto na koniec 2009 r. wyniosły 195.266,5 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. (149.123,9 tys. zł) wzrosły o 46.142,6 tys. zł, tj. o 30,9%, głównie w wyniku zwiększenia o:

- 42.730,7 tys. zł (do 122.141,8 tys. zł), tj. o 53,8%, zaległości z tytułu niewyegzekwowanych zwrotów należności z funduszu alimentacyjnego, wypłacanych przez gminy – głównie z powodu wzrostu liczby osób uprawnionych do świadczeń wypłacanych z tego funduszu oraz niskiej skuteczności działań egzekucyjnych urzędów skarbowych,
- 2.426,3 tys. zł (do 38.703,3 tys. zł), tj. o 6,7%, zaległości z tytułu mandatów karnych, pomimo ich odpisania na kwotę 7.716,1 tys. zł z powodu wygaśnięcia należności – głównie z powodu niskiej skuteczności działań egzekucyjnych urzędów skarbowych.

Z powyższych względów działania podejmowane w celu realizacji wniosku z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczącego zintensyfikowania nadzoru nad realizacją dochodów budżetowych z ww. tytułów nie były w pełni skuteczne, gdyż nie doprowadziły do zmniejszenia zaległości.

3 Kwotę wydatków ustaloną ustawą budżetową (1.194.672,0 tys. zł):

- zmniejszono o 67.610,0 tys. zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej¹ (w tym o 47.798,4 tys. zł zmniejszono dotacje celowe dla gmin w rozdziale 85212) oraz o 17.397,7 tys. zł na skutek przeznaczenia przez Ministra Finansów wszystkich wydatków, zablokowanych w 2009 r. przez Wojewodę Pomorskiego (w tym na kwotę

¹ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 rok (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

- 10.200,0 tys. zł w rozdziale 01008 – z powodu opóźnień w wydawaniu decyzji środowiskowych, dotyczących zadań realizowanych przez Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku w ramach działania 125 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013) – na utworzenie rezerw celowych (poz. 74, 75 i 76) na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa,
- zwiększono decyzjami Ministra Finansów z rezerw: celowych o 377.758,5 tys. zł, ogólnej o 2.041,0 tys. zł i z części 29 – Obrona narodowa o 4,2 tys. zł.

Wydatki 2009 r. wyniosły 1.477.838,1 tys. zł (tj. 99,2% planu po zmianach) i w porównaniu do 2008 r. były niższe o 25.957,4 tys. zł, tj. o 1,7%.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 136.745,0 tys. zł (tj. 98,3% planu po zmianach) i zostały poniesione głównie na wynagrodzenia z pochodnymi (85.933,7 tys. zł) oraz zakupy materiałów i usług (36.402,3 tys. zł).

Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 68.039,5 tys. zł (99,7% planu po zmianach). Przeciętne zatrudnienie w 2009 r. (1.452 osoby) w porównaniu do 2008 r. było wyższe o 18 osób, tj. o 1,3%, a w porównaniu do planowanego limitu zatrudnienia – niższe o 367 osób. Przeciętne wynagrodzenie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym (3.905 zł) było wyższe od wynikającego z planu po zmianach o 779 zł, tj. o 24,9% (w porównaniu do 2008 r. wzrosło o 1,6%).

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 144.936,0 tys. zł (tj. w 99,4%). Na skutek ograniczenia wydatków inwestycyjnych i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, wprowadzonego nowelizacją ustawy budżetowej, m.in. nie wykonano montażu instalacji światłowodowych oraz nie zakupiono szeregu urządzeń, licencji i aplikacji na potrzeby Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu. Nie zakupiono również sprzętu komputerowego na potrzeby Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Gdańsku, a kwotę 300 tys. zł, o którą zmniejszono wydatki inwestycyjne Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku, niezbędną do zakończenia inwestycji (rozbudowa obiektu Komendy) realizowanej od 2000 r., ujęto w budżecie na rok 2010. Natomiast ograniczenie o 200 tys. zł wydatków inwestycyjnych w zakresie melioracji wodnych nie spowodowało zaniechania realizacji planowanych inwestycji (oszczędności wynikające z przeprowadzonych przetargów pozwoliły na pełną realizację zaplanowanych zadań).

Przeniesień wydatków dokonywano zgodnie z postanowieniami *art. 148 ustawy o finansach publicznych*². Zrealizowano również wniosek z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczący bieżącego wprowadzania do systemu TREZOR decyzji w sprawie zmian planu wydatków.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planowania i przekazywania środków na realizację 9 inwestycji budowlanych (na łączną kwotę – według planu po zmianach – 8.869,9 tys. zł), ujętych w ustawie budżetowej. Ze sporządzonych przez inwestorów rozliczeń 6 zakończonych w 2009 r. inwestycji wynika m.in., że z przekazanej na te inwestycje kwoty 6.250,1 tys. zł wykorzystano kwotę 6.241,2 tys. zł. Część przekazanych środków (8,9 tys. zł), planowanych na realizację inwestycji „Odbudowa wałów cofkowych rzeki Motławy do stacji pomp Wróblewo nr 31”, inwestor wykorzystał (bez uzgodnienia z dysponentem) na realizację innego zadania (wykonanie prac geodezyjno-kartograficznych i geodezyjno-prawnych na zadanie „Odbudowa Kanału Chełst w km 7+860÷18+400”). Urząd jest w trakcie weryfikacji rozliczenia ww. inwestycji, a z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu wynika, że w czerwcu 2010 r. zostanie przeprowadzona u inwestora kontrola w zakresie prawidłowości rozliczenia dotacji otrzymanych w 2009 r. na budowę i utrzymanie urządzeń wodnych.

Wojewoda zawarł, stosownie do *art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*³, umowę w sprawie przekazania dotacji celowej (49.700 tys. zł) na inwestycję budowlaną „Szpital Wojewódzki w budowie w Słupsku ul. Hubalczyków 1”, zawierającą m.in. postanowienia dotyczące przekazywania i wykorzystania dotacji na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych. Urząd realizował postanowienia ww. umowy dotyczące sprawozdawczości i kontroli.

Objęte badaniem wydatki dotyczące trzech pozycji (7, 8 i 10) rezerw celowych (w kwocie 241.004,9 tys. zł) wykorzystano w 99,6%, zgodnie z planowanym przeznaczeniem (niewykorzystano kwoty 146,1 tys. zł). Natomiast zablokowane przez Wojewodę środki (785,7 tys. zł) dotyczące dwóch pozycji rezerw (8 i 10) Minister Finansów przeznaczył na utworzenie nowej rezerwy (poz. 76). Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano też środki w kwocie 1.982,1 tys. zł (tj. w 97,1%) z rezerwy ogólnej.

² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

³ Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

Przeniesione do realizacji w 2009 r. wydatki 2008 r. (w łącznej kwocie 3.689,0 tys. zł) wykorzystano w kwocie 1.722,2 tys. zł, tj. w 46,7%. Przyczynami niewykorzystania środków przeznaczonych na: „Przebudowę ciągu ul. Unruga pomiędzy skrzyżowaniami z ul. Podgórską z Kuśnierską w Gdyni” (1.220,0 tys. zł), „Przebudowę skrzyżowania ul. Płk. Dąbka-Czarnieckiego-Wiejskiej-Szkolnej w Gdyni” (570,0 tys. zł) oraz „Odbudowę urządzeń ochrony przeciwpowodziowej w celu ochrony przed powodzią oraz budowę obiektów małej retencji wodnej dla zapobiegania skutkom suszy w środkowej i zachodniej części województwa pomorskiego” (174,5 tys. zł) były przede wszystkim zmiany terminów uzyskania pozwoleń na budowę, wynikające z konieczności rozszerzenia prac projektowych oraz uregulowania spraw własnościowych.

Zobowiązania jednostek budżetowych, wynoszące na koniec 2009 r. 6.003,7 tys. zł (w całości niewymagalne i dotyczące wydatków bieżących tych jednostek) w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. zmniejszyły się o 6,9%.

Na koniec 2009 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne w gospodarstwach pomocniczych: Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Gdańsku – Laboratorium Oceny Mleka w Malborku (35,7 tys. zł) oraz Kuratorium Oświaty w Gdańsku – Zespole Ośrodków Szkoleniowo-Wypoczynkowych „Zatoka” w Sopocie (2,5 tys. zł), które w całości dotyczyły dostaw towarów i usług.

Otrzymane z Ministerstwa Finansów środki na wydatki budżetowe (1.489.169,0 tys. zł) wykorzystano w 99,2% (1.477.838,1 tys. zł). Środki niewykorzystane (11.330,9 tys. zł) terminowo zwrócono na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Środki pozostające na koniec 2008 r. na rachunkach 13 z 14 dysponentów podległych Wojewodzie (2.193,0 tys. zł) zostały terminowo przekazane na rachunek dysponenta części.

4. Łączna kwota wykorzystanych dotacji wyniosła 1.331.856,6 tys. zł, w tym dotacje celowe, przekazane jednostkom samorządu terytorialnego („j.s.t.”) wykorzystano w kwocie 1.215.768,3 tys. zł (99,3% planu po zmianach).

Informacje o kwotach dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz na realizację zadań własnych, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, a także informacje o kwotach dotacji celowych i kwotach dochodów, wynikających z podziału kwot określonych w tej ustawie i ujętych w układzie wykonawczym budżetu na 2009 r. przekazano j.s.t. z zachowaniem obowiązujących terminów.

Zmian kwot dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. oraz na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. dokonywano z zachowaniem terminów, określonych w *art. 147 ustawy o finansach publicznych*. Jedyne odstępstwo od tej zasady (zmniejszenie w dniu 7 grudnia 2009 r. o 31,8 tys. zł kwoty dotacji celowej na zadania zlecone dla Gdyni jako miasta na prawach powiatu) było uzasadnione koniecznością pokrycia zobowiązania Skarbu Państwa, wynikającego z prawomocnego wyroku sądowego, tj. zachodziły przesłanki, określone w *art. 139 ww. ustawy*.

Na podstawie porozumień zawartych z j.s.t. (na kwotę 1.400,1 tys. zł) przekazano gminom dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w kwocie 1.400,0 tys. zł. Badanie realizacji 2 porozumień, na podstawie których przekazano gminom dotacje w kwocie 286,1 tys. zł, wykazało że przestrzegano zasad i terminów przekazywania dotacji, określonych w tych porozumieniach.

Dotacje celowe dla gmin pochodzące ze środków z pożyczki Banku Światowego na finansowanie zadań określonych w Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich (843,9 tys. zł) przekazywano zgodnie z zasadami określonymi w Podręczniku Realizacji Programu Integracji Społecznej. Stwierdzono jednak, że 3 objęte badaniem miesięczne raporty historii operacji bankowych w zakresie Programu Integracji Społecznej przekazano do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej po upływie terminu określonego w tym Podręczniku. Z wyjaśnień Głównego Księgowego Budżetu Wojewody wynika, że przyczyną opóźnienia było założenie, że termin przekazania raportów jest skorelowany z terminem przekazywania sprawozdań Rb-28.

Przekazania drugiej transzy dotacji celowej dla gmin na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę za drugi okres płatniczy 2009 r. w kwocie 7.524,8 tys. zł dokonano w dniu 21 grudnia 2009 r., tj. po upływie terminu wypłaty zwrotu podatku, określonego w *art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej*⁴. Przyczyną opóźnienia było przekazanie przez Ministerstwo Finansów ww. środków po tym terminie. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu wynika, że do dnia 18 marca 2010 r. z wnioskiem o wypłatę odsetek (w kwocie 66 zł) z tytułu nieterminowej wypłaty zwrotu podatku akcyzowego wystąpiła 1 gmina.

⁴ Dz.U. Nr 52, poz. 379.

5. Badanie działań związanych z wdrożeniem budżetu zadaniowego, przeprowadzone w zakresie podzadania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” realizowanego przez Urząd w ramach zadania 13.1 „Pomoc i integracja społeczna”, wykazało, że zgodnie z pkt. 73 ppkt. 8 załącznika nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009⁵ określono cel i miernik, planowane wydatki i źródła ich finansowania oraz jednostki realizujące to podzadanie. Określenia celu i miernika podzadania dokonano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”⁶ oraz załącznika Nr 12 do ustawy budżetowej na 2009 rok.

Stwierdzono ponadto, że w Urzędzie:

- nie zidentyfikowano i nie nazwano działań wchodzących w skład ww. podzadania, ponieważ – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Urzędu – przepisy dotyczące opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2009 rok nie nakładały na dysponenta takiego obowiązku (działania wchodzące w skład podzadania określono przy projektowaniu budżetu na 2010 r.),
- nie dokonywano ukierunkowanych analiz stopnia osiągnięcia założonego celu ww. podzadania, jednak monitorowano jego wykonanie na podstawie kwartalnych sprawozdań z realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”,
- nie prowadzono ewidencji wykonania budżetu zadaniowego oraz nie określono procedur dla poszczególnych procesów dotyczących realizacji wydatków w układzie zadaniowym co – jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu – wynikało z braku takiego obowiązku oraz z faktu, że – wobec zmian katalogu funkcji, zadań i podzadań oraz ich struktury – procedury takie musiałyby ulegać ciągłym modyfikacjom i nie spełniałyby swojego zadania.

Z zaplanowanych na 2009 r. na realizację ww. podzadania wydatków (30.808,0 tys. zł) wykorzystano 30.618,3 tys. zł. Nie osiągnięto docelowej wartości miernika (pomocą objęto 126.079 osób, a wartość docelową miernika określono na poziomie 131.110 osób) z powodu zmniejszenia się liczby dzieci i młodzieży kwalifikującej się do korzystania z posiłków na skutek niżu demograficznego.

⁵ Dz. U. Nr 87, poz. 537.

⁶ Dz.U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.

6. Łączne sprawozdania: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-31 i Rb-33 za 2009 r. oraz Rb-34, Rb-N i Rb-Z za IV kwartały 2009 r. sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym, na podstawie sprawozdań podległych jednostek i własnego sprawozdania jednostkowego oraz terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów. Zmiany wynikające z korekt sprawozdań jednostkowych prawidłowo ujęto w korektach sprawozdań łącznych.

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

- 1) dalsze intensyfikowanie działań w zakresie nadzoru nad realizacją dochodów budżetowych z tytułu zwrotów przez dłużników alimentacyjnych należności z funduszu alimentacyjnego i mandatów karnych,
- 2) zapewnienie przekazywania do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej miesięcznych raportów historii operacji bankowych w zakresie Programu Integracji Społecznej w terminie określonym w Podręczniku Realizacji Programu Integracji Społecznej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, 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 daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, 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 właściwej komisji NIK.