



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 23 kwietnia 2010 r.

**Pan
Marian Podziewski
Wojewoda Warmińsko-Mazurski**

P/09/159;LOL-4100-01-01/2010

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 Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie („Urzędzie”) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 30 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami realizację budżetu w 2009 r. przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, będącego zarówno dysponentem głównym części 85/28, jak i dysponentem III stopnia. Podstawą pozytywnej oceny jest realizacja dochodów i wydatków zgodna z przyjętym planem finansowym oraz obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Zastrzeżenia NIK dotyczą sposobu prowadzenia przez dysponenta III stopnia ewidencji finansowo-księgowej.

1. Dochody budżetu państwa w części 85/28 zrealizowano w 2009 r. w kwocie 71.155 tys. zł, stanowiącej 95,4% planu. W porównaniu do 2008 r. były one wyższe o 5.558,0 tys. zł (o 7,8%). Ewidencjonowano je rzetelnie i przekazywano terminowo na centralny

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

rachunek bieżący budżetu państwa. Największy udział w strukturze dochodów, tj. 45,4% (32.296,0 tys. zł) stanowiły grzywny, mandaty i inne kary pieniężne oraz 42,5% (30.212,0 tys. zł) - wpływy z realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego („jst”). Dochody niższe od planowanych zrealizowano głównie w działach:

- 600 – Transport i łączność, gdzie dochody z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez inspektorów Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego (WITD), zrealizowano w kwocie 2.586,0 tys. zł, tj. w 57,7%,
- 750 – Administracja publiczna, w którym dochody z tytułu grzywien nakładanych mandatami karnymi wykonano na poziomie 29.421,7 tys. zł, tj. w 84,1%.

Na wysokość uzyskanych dochodów w dz. 600 istotny wpływ miało niezyskanie zakładanego poziomu zatrudnienia pracowników WITD, posiadających uprawnienia do nakładania kar pieniężnych, a w dz. 750 – nieosiągnięcie prognozowanej dynamiki wzrostu liczby i kwot grzywien nakładanych mandatami karnymi.

2. Należności dysponenta głównego na koniec 2009 r. wyniosły 129.564,8 tys. zł i były wyższe o 32.474,0 tys. zł (o 25,1%) od wykonania w 2008 r. Wyższe niż w 2008 r. (o 31.159,0 tys. zł, tj. o 35,1%) były również zaległości netto, które wyniosły 120.256,3 tys. zł i stanowiły 92,8% ogółu należności. Dotyczyły one głównie niewyegzekwowanych kwot z tytułu:

- udzielonych zaliczek alimentacyjnych oraz innych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (90.665,0 tys. zł – 75,4% ogółu należności). Tak wysoki poziom tych zaległości wynikał głównie z bezskutecznej egzekucji komorniczej;
- nałożonych mandatów karnych (23.370,0 tys. zł – 19,4%). Wprawdzie w badanym okresie podjęto w Urzędzie szereg działań, które w ocenie NIK przyczyniły się w istotnym stopniu do poprawy tzw. wskaźnika ściągłości z 56,9% w 2008 r. do 63,2% w 2009 r., jednak na koniec 2009 r. odnotowano 1.797 mandatów na kwotę 327,0 tys. zł, na które nie wystawiono tytułów wykonawczych, mimo że upłynęło co najmniej 60 dni od daty ich wystawienia. Według wyjaśnień dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu, wynikało to z trudności kadrowych spowodowanych długotrwałą absencją chorobową pracowników delegatury Urzędu w Elblągu, zajmujących się „obsługą” mandatów. W tym stanie rzeczy, na pozytywną ocenę zasługują zmiany

organizacyjne wprowadzone przez Pana Wojewodę z dniem 1 marca br., m.in. w celu skrócenia terminów wystawiania tytułów wykonawczych².

3. Zrealizowane wydatki wyniosły 1.295.199,5 tys. zł (99,5% planu po zmianach) i były wyższe o 43.976,0 tys. zł (o 3,4%) od wykonanych w 2008 r. Największe kwoty wydatków zostały poniesione w pięciu działach: 852 – Pomoc społeczna 673.390,9 tys. zł (52,0 % ogółu wydatków), 851 – Ochrona zdrowia – 136.853,7 tys. zł (10,6%), 600 – Transport i łączność – 131.652,7 tys. zł (10,2%), 010 – Rolnictwo i łowiectwo – 114.346,6 tys. zł (8,8%) oraz 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 104.142,5 tys. zł (8,0%). Wydatki w tych działach wyniosły łącznie 1.160.386,4 tys. zł i stanowiły 89,6 % ogółu wydatków budżetu Wojewody. Nie stwierdzono przekroczenia limitu wydatków w żadnym z działów klasyfikacji budżetowej. Niewykorzystane środki w kwocie 3.435,5 tys. zł zwrócono na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³.
4. Na koniec 2009 r. zobowiązania wynosiły 5.462,0 tys. zł i w porównaniu do 2008 r. były niższe o 28,1 tys. zł (o 0,5%). W całości były one niewymagalnymi i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi.
5. Zrealizowane dotacje wyniosły 1.142.013,1 tys. zł. W stosunku do ustawy budżetowej były one wyższe o 44,9%, a do planu po zmianach niższe o 0,5%. W ich strukturze, najwyższy udział, tj. 99,7% (1.138.117,1 tys. zł) stanowiły dotacje celowe, natomiast dotacje podmiotowe oraz rekompensaty dla jst z tytułu utraconych dochodów w podatkach i opłatach lokalnych - 0,3% (3.896,0 tys. zł). W ramach dotacji celowych, najwyższą kwotę (1.046.908,8 tys. zł) wykorzystywały jst, m.in. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych (755.062,1 tys. zł) oraz na dofinansowanie zadań własnych (285.395,4 tys. zł).

Kontrola dotacji celowej przekazanej 39 gminom na realizację Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich wykazała, że została ona wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, na sfinansowanie usług i szkoleń o charakterze integracyjno-edukacyjnym dla osób starszych oraz dzieci i młodzieży. Na ten cel gminy wydatkowały 6.024,4 tys. zł, tj. 99,8% przekazanej im kwoty.

² Kompleksowa obsługa mandatów karnych została przeniesiona z Delegatury w Elblągu do siedziby siedziby Urzędu w Olsztynie.

³ Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

6. W stosunku do planu po zmianach, nie przekroczone kwoty wynagrodzeń i limitu zatrudnienia w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej. Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych województwa warmińsko-mazurskiego wyniosło 1.356 osób i w porównaniu do 2008 r. było niższe o 3 osoby (o 0,2%). Na wynagrodzenia wydatkowano 63.022,0 tys. zł, tj. o 3.375,0 tys. zł (o 5,6%) więcej niż w 2008 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie jednego pełnozatrudnionego ukształtowało się na poziomie 3.873 zł i w porównaniu do 2008 r. wzrosło o 5,9%.
7. Łączne sprawozdania budżetowe z wykonania budżetu przez jednostki podległe i nadzorowane przez Wojewodę, zostały sporządzone zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴ i przekazane Ministerstwu Finansów w obowiązujących terminach. W ocenie NIK, rzetelnie odzwierciedlały one dochody i wydatki, a także należności i zobowiązania.
8. Budżet zadaniowy dysponenta głównego w części 85/28 został opracowany zgodnie z wymogami 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. Kontrola podzadania „Pomoc socjalna w formie świadczeń pieniężnych i rzeczowych” (realizowanego w ramach zadania „Pomoc i integracja społeczna”) wykazała, że osiągnięto założony cel, polegający na udzieleniu wsparcia osobom potrzebującym, w przezwycięzeniu ich trudnej sytuacji życiowej. Wprawdzie w 2009 r. z tej formy pomocy skorzystało 44.057 osób, a więc tylko 84,7% wartości miernika tego podzadania (52.000 osób), jednak pomocą objęto wszystkich mieszkańców województwa, kwalifikujących się do tej formy pomocy. Na realizację tego podzadania jst w 2009 r. wydatkowały 87.072 tys. zł, tj. 99,4% planowanej kwoty.
9. Dochody zrealizowane w 2009 r. przez Wojewodę jako dysponenta III stopnia, wyniosły 513,2 tys. zł i były wyższe o 16,6% od zaplanowanych oraz o 14,7% od uzyskanych w 2008 r. Wzrost ten wynikał głównie z uzyskania nieplanowanych dochodów w kwocie 65,8 tys. zł, dotyczących m.in. rozliczeń z lat ubiegłych. Na koniec 2009 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty.

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 71.012,5 tys. zł (99,6% planu po zmianach) i były wyższe o 42,3% od wydatków poniesionych w 2008 r. Największy udział w ich

⁴ Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 87, poz. 537

strukturze stanowiły wydatki majątkowe (37,4%) oraz wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (33,4%). Analiza wydatków majątkowych i bieżących na łączną kwotę 40.564,6 tys. zł wykazała, że zostały one poniesione w sposób celowy i gospodarny. Należy jednak zauważyć, że w jednym przypadku w sposób nierzetelny dochodzono zwrotu przedpłaty w kwocie 760,50 zł (na szkolenie, które się nie odbyło), gdyż dopiero po upływie 8 miesięcy od dnia przekazania organizatorowi szkolenia tej kwoty wysłano pisemne wezwanie o jej zwrot. W rezultacie, kwota ta nie została wyegzekwowana, a ujęto ją w należnościach budżetu 2010 r.

Zobowiązania Urzędu na koniec 2009 r. wyniosły 1.891,0 tys. zł i były niższe od zobowiązań roku poprzedniego o 11,1%. Były to w całości zobowiązania niewymagalne, a w ich strukturze największą pozycję (99,1%) stanowiły dodatkowe wynagrodzenia roczne.

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne brutto ukształtowało się na poziomie 4,5 tys. zł i było wyższe niż w 2008 r. o 6,1%.

Stwierdzono przypadki niezachowania należytej staranności przy wypłacie nagród jubileuszowych, skutkujące naruszeniem obowiązujących w Urzędzie zasad rachunkowości. Analiza dokumentacji dotyczącej 39 list płac na łączną kwotę 243,4 tys. zł (8,7% ogólnej kwoty nagród w 2009 r.) wykazała bowiem, że wypłacono cztery nagrody w kwocie netto 20,1 tys. zł przed sporządzeniem listy płac (od jednego do trzech dni), a sześć list płac na kwotę 27,2 tys. zł nie zostało zatwierdzonych przez dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu.

Badanie ksiąg rachunkowych, przeprowadzone na próbie 112 dowodów na łączną kwotę 40.750,4 tys. zł (57,4% ogółu wydatków) wykazało, że zaewidencjonowane były w nich zdarzenia, które faktycznie miały miejsce, a kwoty zaksięgowanych operacji wynikały z dowodów źródłowych. Terminowo zostały także sporządzone roczne sprawozdania budżetowe, a wykazane w nich dane odpowiadały zamieszczonym w ewidencji księgowej. Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast sposobu zaewidencjonowania wydatków w kwocie 5.426,2 tys. zł (13,3% badanej próby pod względem wartościowym), który naruszał regulacje ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶, ponieważ:

- trzy wydatki w kwocie 645,3 tys. zł zaewidencjonowano w sierpniu i listopadzie oraz wykazano w sprawozdaniach Rb-28 za te miesiące, mimo że zdarzenia gospodarcze

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

miały miejsce odpowiednio w lipcu i październiku 2009 r., przez co naruszono art. 20 ust.1,

- w księgach rachunkowych ujęto błędne daty dziewięciu operacji gospodarczych na łączną kwotę 4.640,5 tys. zł, co było niezgodne z art. 24 ust. 2,
- na dwóch dowodach księgowych na kwotę 84,8 tys. zł, dokonano poprawek w sposób niezgodny z art. 22,
- nieprawidłowo ujęto w księgach rachunkowych zakup sprzętu komputerowego za łączną kwotę 106,0 tys. zł, tj. w § 4750 klasyfikacji budżetowej „zakup akcesoriów komputerowych”, zamiast w § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia”, co było niezgodne z art. 24 ust. 2. W rezultacie, w rocznym sprawozdaniu Rb-28 ujęto ten wydatek również w § 4750, przez co naruszony został § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Z ustaleń kontroli wynika również, że opracowane przez dysponenta III stopnia zasady rachunkowości były niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 a ustawy o rachunkowości. Nie zawierały one m.in. opisu metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, a także zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych i ich powiązania z kontami księgi głównej. Ponadto nie ujęto w nich konta 135 (rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia), podczas gdy na koncie tym w 2009 r. zaewidencjonowano 1.957 zapisów księgowych na łączną kwotę 1.702,2 tys. zł.

Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych badań kontrolnych, NIK wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami, zarówno w zakresie zgodności (poprawności formalnej dowodów księgowych, kompletności dekretacji oraz poprawności formalnej zapisów w ewidencji księgowej), jak i wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta III stopnia.

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

- 1) dostosowanie zasad rachunkowości Urzędu do wymogów ustawy o rachunkowości,
- 2) podjęcie działań zapewniających wyeliminowanie błędnych zapisów w ewidencji finansowo-księgowej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Wojewody, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania

wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji 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 Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem