



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie**

Rzeszów, dnia kwietnia 2011 r.

**Pani
Małgorzata Chomycz
Wojewoda Podkarpacki**

LRZ-4100-01-01/2011
P/10/166

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 Rzeszowie przeprowadziła kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 8 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wojewodzie niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie, z zastrzeżeniami dotyczącymi przypadków występowania o środki z rezerw celowych budżetu państwa w sytuacji, gdy nie było to uzasadnione rzeczywistymi potrzebami.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w *ustawie budżetowej na rok 2010* z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102), w części 85/18 – województwo podkarpackie, a następnie w układzie wykonawczym dotyczącym tej części budżetu państwa, przyjęto dochody budżetowe w wysokości 77.043 tys. zł, tj. o 3.793 tys. zł (5,2 %) wyższe od wykonania w 2009 r.

W kontroli ustalono, że zrealizowane dochody wyniosły 76.493,3 tys. zł i były niższe o 549,7 tys. zł, tj. o 0,7 %, w stosunku do *ustawy budżetowej na 2010 r.* W porównaniu do wykonania w 2009 r., były one wyższe o 3.243,2 tys. zł, tj. o 4,4 %. Dochody te w 2010 r.

realizowano w 16 działach, na 11 planowanych w ustawie budżetowej. Wyższe, niż zaplanowano, dochody wykonano w 8 działach, niższe od planowanych uzyskano w 3 działach, a nieplanowane dochody uzyskano w 5 działach.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dochody w części budżetu państwa 85/18 – województwo podkarpackie zostały w 2010 r. zrealizowane prawidłowo. Stwierdzone różnice pomiędzy kwotami dochodów planowanych a zrealizowanych oraz dochody nieplanowane wynikały z przyczyn niezależnych od dysponenta części 85/18.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że należności pozostałe do zapłaty ogółem, według stanu na koniec grudnia 2010 r., wyniosły 138.295,4 tys. zł i – w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2009 r. – wzrosły o 41.265,1 tys. zł, tj. o 42,5 %.

W kontroli ustalono, że zaległości netto – według stanu na koniec 2010 r. – wyniosły 133.334,4 tys. zł i wzrosły – w porównaniu do roku poprzedniego – o 39.640,0 tys. zł, tj. o 42,3 %. W 2010 r., zaległości w dochodach wystąpiły w 12 działach klasyfikacji budżetowej (w tym w 3 działach w wartościach poniżej 10 tys. zł) i stanowiły 174,3 % dochodów wykonanych. Największe zaległości wystąpiły w działach: 852 – *Pomoc społeczna* – 105.611,1 tys. zł, 750 – *Administracja publiczna* – 16.207,1 tys. zł, 700 – *Gospodarka mieszkaniowa* – 5.212,6 tys. zł oraz 600 – *Transport i łączność* – 2.861,4 tys. zł, które łącznie stanowiły kwotę 129.892,2 tys. zł, tj. 97,4% wszystkich zaległości. Wzrosty należności i zaległości były spowodowane głównie niezwróceniem kwot z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych i funduszu alimentacyjnego oraz brakiem wpłat z tytułu nałożonych mandatów karnych, przy niskiej skuteczności działań windykacyjnych, podejmowanych przez j.s.t. i organy egzekucyjne wobec dłużników alimentacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż wykonanie wydatków w części 85/18 wyniosło w 2010 r. łącznie 2.208.405 tys. zł, tj. 98,3 % planu po zmianach.

W kontroli ustalono, iż największy udział w wydatkach ogółem miały wydatki w dziale 852 – *Pomoc społeczna*, które wyniosły 1.126.595 tys. zł (51 % ogółu wydatków). Wykorzystano je głównie na: wypłaty świadczeń rodzinnych o wartości ponad 642,7 mln zł, zasiłki celowe o wartości 231,8 mln zł (udzielone 14 tys. rodzin poszkodowanym w wyniku klęsk żywiołowych), funkcjonowanie domów pomocy społecznej, na które przeznaczono 68,7 mln zł, zasiłki stałe i okresowe o wartości 66 mln zł. Środki pozyskane z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa, które zwiększyły plan wydatków na 2010 r. o 819.702 tys. zł, zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, określonym przez Ministra Finansów

w decyzjach przyznających dodatkowe środki. W strukturze wydatków największy udział miały dotacje, które wg ustawy budżetowej zaplanowano na poziomie 1.238.469 tys. zł, a po zmianach zwiększono do 2.027.586 tys. zł. Z kwoty tej wykorzystano 1.991.550 tys. zł, tj. 98,2 %, zaś niewykorzystane środki w całości zwrócono na rachunek budżetu państwa, w wymaganym terminie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, realizacja wydatków przebiegała zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Wojewoda Podkarpacki dokonywał w 2010 r. przeniesień wydatków zgodnie z regulacjami – dotyczącymi dysponowania środkami z rezerw budżetu państwa oraz przeniesień wydatków – określonymi w ustawie *o finansach publicznych*.

W kontroli ustalono, że przeniesień dokonywano między rozdziałami i paragrafami, nie zwiększając planowanych wydatków na wynagrodzenia. W okresie 2010 r. budżet części 85/18 – po stronie wydatków – był zmieniany przez Wojewodę – 184 razy, a przez Ministra Finansów – 208 razy w budżecie krajowym i 14-krotnie w budżecie środków europejskich.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przeniesienia wydatków spowodowane były koniecznością dostosowania wydatków do realizowanych zadań i aktualnych potrzeb, jednak ich znaczna liczba w trakcie roku świadczyć może o istotnych rozbieżnościach pomiędzy faktycznymi a pierwotnie planowanymi potrzebami.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wykonanie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) w województwie podkarpackim wyniosło ogółem 1.862.497 tys. zł.

W kontroli ustalono, że – w stosunku do planu po zmianach – wykonanie tych dotacji było niższe o 36.033 tys. zł, a w porównaniu do 2009 r. – wyższe o 459.662 tys. zł. W strukturze dotacji dla j.s.t, największy udział miały gminy, które otrzymały 69 % tych dotacji, następnie powiaty – 22 % dotacji i województwo samorządowe – 9 % dotacji. Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone dla j.s.t. wyniosły 1.310.337 tys. zł, dotacje na zadania własne j.s.t. – 535.889 tys. zł, tj. łącznie – 99,1 % wszystkich dotacji, a poniżej 1% wyniosły dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z j.s.t.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Wojewoda przestrzegał zasad dotowania jednostek samorządu terytorialnego.

W kontroli ustalono, iż Wojewoda terminowo przekazał do j.s.t. informacje o kwotach dochodów, wydatków i dotacji, wynikających z projektu ustawy budżetowej na rok 2010. Zgodnie z postanowieniem § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955) – poinformował te jednostki o kwotach dotacji celowych i kwotach dochodów, wynikających z podziału kwot określonych w ustawie budżetowej i przyjętych w układzie wykonawczym budżetu. Dotacje celowe były przekazywane tym jednostkom zgodnie z harmonogramem wydatków, w terminach umożliwiającym prawidłowe wykonywanie zadań.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad przebiegiem realizacji budżetu w zakresie dotacji celowych dla j.s.t.

W kontroli ustalono, że Wojewoda nie poinformował j.s.t. o pełnej kwocie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, tworząc w układzie wykonawczym pozycję tzw. *środków niepodzielonych*, które pozostawiono w dyspozycji 6 wydziałów Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie (Urząd). W 2010 r. wyniosła ona łącznie 13.884,6 tys. zł. W toku wykonywania budżetu środki te były przekazywane dla j.s.t.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – Wojewoda nierzetelnie poinformował j.s.t. o kwotach ww. dotacji, co było naruszeniem przepisu § 3 ust 4 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że niezrealizowane w 2010 r. wydatki jednostek budżetowych podległych Wojewodzie wyniosły 2.295 tys. zł.

W kontroli ustalono, że najwyższe kwoty takich wydatków odnotowano w rozdziale 01022 - *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego*, w którym nie wykorzystano 1.798,3 tys. zł, tj. 23 % planu po zmianach (7.830 tys. zł).

Wydatki w tym rozdziale zwiększone zostały – środkami z rezerw celowych budżetu państwa – o 6.746 tys. zł, na podstawie 3 decyzji Ministra Finansów, poprzedzonych wnioskami Wojewody, opracowanymi w porozumieniu z Podkarpackim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii. Wnioskując o ww. środki z rezerw celowych Wojewoda nie przestrzegał zasad, określonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, będącego dysponentem tej pozycji rezerw, wg których wnioski „...powinny obowiązkowo zawierać informację dotyczącą kwoty (podanej również w %) środków niewykorzystanych z poprzedniej transzy, a ich uznanie będzie możliwe i uznane za uzasadnione w przypadku, gdy kwota środków niewykorzystanych, tj. pozostających z poprzedniej transzy jest niższa od 25 %”. Ustalono, że wnioskując o II-gą transzę, Wojewoda podał informację, że „wg stanu na 31 maja 2010 r. ze środków finansowych pochodzących z I transzy rezerwy celowej zaangażowanych zostało ok. 76 % a wykorzystanych około 43 %”. We wniosku o III-cią transzę Wojewoda podał informację o zaangażowaniu ok. 54 % środków z I i II transzy rezerwy celowej, wg stanu na dzień 31 sierpnia 2010 r., nie informując o kwocie i procencie środków niewykorzystanych z poprzedniej transzy.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wnioski Wojewody o II-gą i III-cią transzę ww. środków były opracowane nierzetelnie, ponieważ nie zawierały wymaganej informacji, dotyczącej kwoty, w tym także ich procentowej struktury, środków, niewykorzystanych z poprzednich transz.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, występowanie o kolejne środki z rezerw celowych w ww. rozdziale nie było celowe, bowiem kwota niewykorzystanych środków, wcześniej przyznanych, przewyższała znacznie ustalony przez ministra wskaźnik 25 %.

W kontroli ustalono, że ujęte w ustawie budżetowej na 2010 r. środki w rozdziale 01022, zostały zmniejszone w wyniku 3 decyzji Wojewody, na podstawie których kwotę 586,5 tys. zł przeniesiono do rozdziałów: 01033 i 01034. Po uwzględnieniu ww. decyzji wskaźnik realizacji planu wydatków ogółem w rozdziale 01022 byłby jeszcze niższy.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że jedną z przyczyn niskiego wykorzystania ww. środków była bardzo dobra sytuacja epizootyczna województwa podkarpackiego w 2010 r., przez co wydatkowano znacznie mniej środków na likwidację ognisk chorób zakaźnych zwierząt oraz na wypłaty odszkodowań z tego tytułu. Niepełne wykorzystanie środków w tym rozdziale – przy ubieganiu się w ciągu roku o środki z rezerw celowych, mimo niewykorzystania wcześniej otrzymanych – stwierdzono także w kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., gdzie niewykorzystano 5.049 mln zł, tj. 46 % planu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niecelowe zapotrzebowanie części środków na dotacje na zwrot podatku akcyzowego, zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę.

W kontroli ustalono, że decyzją Ministra Finansów z dnia 8 października 2010 r., zwiększono plan wydatków na ww. cel o 9 mln zł. Podstawą decyzji był wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 września 2010 r., który został sporządzony na podstawie zapotrzebowania na ww. środki – z dnia 22 września 2010 r. – na II-gi okres 2010 r. Zostało ono opracowane przez Wojewodę z uwzględnieniem szacunkowych potrzeb zgłoszonych przez gminy, jednak obejmowało kwotę wyższą o ok. 1 mln zł od tychże potrzeb, jak również od rzeczywistych potrzeb gmin, zgłoszonych w późniejszym terminie. Środki objęte ww. decyzją Ministra Finansów w wysokości 9 mln zł, zostały przekazane na rachunek Wojewody w dniu 3 listopada 2010 r. Bezpośrednio po ich otrzymaniu, decyzją Nr 153, Wojewoda dokonał blokady kwoty 940 tys. zł (10,4 % otrzymanych), jako środków pozyskanych w nadmiarze, co skutkowało niewykorzystaniem ich do końca roku.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że z ujętych w planie po zmianach, wydatków budżetu środków europejskich na 2010 r., wynoszących 24.488,9 tys. zł, wykorzystano zgodnie z ich przeznaczeniem 23.664,5 tys. zł, tj. 96,6 %.

W kontroli ustalono, że niewykorzystana kwota 793,2 tys. zł, dotyczyła środków pierwotnie zaplanowanych na realizację zadań związanych z melioracjami wodnymi – w kwocie 4.313 tys. zł – w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ). Ujęte w drukach planistycznych wielkości środków na melioracje wynikały z harmonogramów realizacji inwestycji, które posiadał beneficjent, tj. Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie, zaś kwota 4.313 tys. zł środków europejskich – została ogólnie określona przez Ministra Rozwoju Regionalnego. W sierpniu 2010 r., ww. beneficjent złożył wniosek o zawarcie stosownej umowy do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, jako instytucji właściwej do podpisania umowy w ramach Priorytetu III, Działanie 3.1. PO IiŚ, jednak umowy takiej nie zawarto do końca 2010 r.

Wojewoda, za zgodą Ministra Finansów i Ministra Rozwoju Regionalnego, przeniósł z ww. kwoty środki w wysokości 3.519,8 tys. zł, na inne zadanie, związane z realizacją projektu pn. *„Bezpieczne Południe – rozbudowa systemu ratownictwa drogowego na ciągach komunikacyjnych Polski południowej w ramach PO IiŚ”*.

Brak powyższego przeniesienia – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – mógł spowodować, że cała kwota 4.313 tys. zł pozostałaby niewykorzystana do końca 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wydatki majątkowe dokonywane były zgodnie z opracowanym harmonogramem tych wydatków, aktualizowanym w trakcie roku.

Dzięki dofinansowaniu z budżetu Wojewody usunięto szkody powodziowe na ponad 330 km cieków wodnych, 16,7 km wałów, 3 zbiornikach i 2 pompowniach melioracyjnych oraz uzupełniono zapas worków wydanych w trakcie akcji powodziowej. Ze środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych odbudowano także około 300 odcinków dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, o łącznej długości ponad 120 km, wraz z 23 obiektami drogowymi. Ponadto dokonano naprawy 10 przepompowni i 1 oczyszczalni ścieków oraz wybudowano 20 mieszkań dla powodziaków.

Środki z dotacji przeznaczono także na roboty budowlane – w Szpitalu Rejonowym w Lubaczowie, w 22 obiektach opieki społecznej oraz 80 szkolnych placach zabaw, zrealizowanych w ramach programu *Radosna Szkoła*. Zrealizowane zakupy inwestycyjne obejmowały m.in.: 20 osobowych i 29 ratowniczych samochodów, kilkadziesiąt sztuk różnego sprzętu komputerowego, 2 szynobusy, 6 łodzi i 10 tratw ratowniczych.

W kontroli ustalono, że w 2010 roku nie przekroczono planu wydatków na wynagrodzenia w części 85/18 – województwo podkarpackie.

Przeciętne zatrudnienie w 2010 r. wyniosło 2.876 osób i - w stosunku do 2009 r. - wzrosło o 1.162 osoby, tj. o 67,8 %. Główną przyczyną wzrostu zatrudnienia (o 1.115 etatów) były zmiany przepisów ustawy z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851 ze zm.), wprowadzone na podstawie art. 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie* (Dz. U. Nr 92, poz. 753 ze zm.). W ich wyniku wojewódzka inspekcja sanitarna została włączona do jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie. Na wzrost zatrudnienia wpłynęły także przejęcia pracowników zlikwidowanych w trakcie roku podległych jednostek organizacyjnych - Podkarpackiego Centrum Zdrowia Publicznego (o 23,5 etatu) i Zakładu Obsługi Urzędu (o 75,75 etatu).

Poza ww. przypadkami, wzrost zatrudnienia dotyczył także rozdziału 01034 – *Powiatowe Inspektoraty Weterynarii* – o 17 osób (o 6,5 %) i był efektem uzyskania – jeszcze w 2009 r. – dodatkowych etatów, skutkującym wzrostem zatrudnienia w 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zobowiązania na koniec 2010 r. wyniosły 12.421 tys. zł. Były to w całości zobowiązania niewymagalne i obejmowały głównie dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz pochodne od tego wynagrodzenia (9.709 tys. zł, tj. 78,2 %) oraz zobowiązania z tytułu robót prowadzonych na przejściach granicznych w Budomierzu i w Medyce, realizowanych w ramach programów wieloletnich (2.189 tys. zł, tj. 17,6 %).

W kontroli ustalono, że sprawozdania budżetowe sporządzane były rzetelnie i w obowiązujących terminach.

Ustalono, że dysponent, planując budżet zadaniowy na 2010 rok, wyodrębnił działania wchodzące w skład podzadań. Każdemu działaniu przypisano określony produkt końcowy – rezultat działania, zgodnie z realizacją przyjętych przez dysponenta głównego celów podzadania, w ramach którego zdefiniowano działania. Urząd określił dla każdego działania: planowane wydatki na rok budżetowy, źródła finansowania i jednostki realizujące działanie. Przyjęte mierniki określające stopień realizacji celów wybranego podzadania były zgodne z metodyką opracowania budżetu zadaniowego na 2010 r., zawartą w rozporządzeniu Ministra Finansów i jego załącznikach, z dnia 20 maja 2009 r. w *sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji* (Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.). Umożliwiały one ocenę stopnia realizacji celów przypisanych dla podzadania. Identyczne procedury i wymogi zachowano przy realizacji w 2010 r. wieloletniego *Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie*.

Przedstawiając Pani Wojewodzie powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie:

1. Informowania jednostek samorządu terytorialnego o pełnych kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, wynikających z ustawy budżetowej.
2. Wnioskowania o zwiększanie finansowania wydatków środkami z rezerw celowych budżetu państwa tylko w przypadkach uzasadnionych rzeczywistymi potrzebami.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, oczekuje od Pani Wojewody, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Pani Wojewodzie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków.

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 w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.