

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 we Wrocławiu skontrolowała wykonanie w 2008 r. budżetu państwa w części 85/02 – województwo dolnośląskie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 8 kwietnia 2009 r. oraz uwzględniając ustalenia narady pokontrolnej z 20 kwietnia br., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu państwa w 2008 r. w części 85/02-województwo dolnośląskie. Ustalone w toku kontroli nieprawidłowości i uchybienia, dotyczyły głównie planowania budżetu na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, w tym w zakresie dotyczącym inwestycji budowlanych. Wzrosły zaległości w realizacji dochodów w wyniku pozostającej na niskim poziomie ściągłości świadczeń od dłużników alimentacyjnych oraz mandatów karnych kredytowanych, co miało istotny wpływ na wykonanie budżetu, choć w głównej mierze wynikało to z uwarunkowań systemowych i nie było efektem zaniedbań, bądź zaniechań dysponenta głównego. Uchybienia i nieprawidłowości stwierdzono także w 2 z 3 objętych kontrolą podległych Panu Wojewodzie jednostkach (dysponentach II lub III stopnia)², rzutujące na ogólną ocenę wykonania budżetu w kontrolowanej części. Szczegółowe ustalenia z tych kontroli ujęto w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek budżetowych, w tym do Dyrektora Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

I. Projekty planów dochodów na 2008 r., a także wydatków bieżących jednostek budżetowych oraz zadań finansowanych z dotacji budżetowych opracowano w trybie i sposób określony w rozporządzeniu

¹ j.t. Dz.U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Wojewódzki Inspektorat Weterynarii, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Farmaceutycznej, Dolnośląski Urząd Wojewódzki.

Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008³.

Stosownie do § 8 tego rozporządzenia, do przesyłanych Ministerstwu Finansów formularzy planistycznych (o których mowa w § 5-7) przedstawiano pisemne uzasadnienia planowanych dochodów i wydatków, w większości przypadków oparte na przeprowadzonych w tym celu analizach ekonomicznych. Uzasadnienia te sporządzono – zgodnie z pkt 2 załącznika nr 58 do rozporządzenia, tj. dla działów klasyfikacji budżetowej w podziale na poszczególne rozdziały. Jednakże opracowując powyższe formularze nie zawsze wystarczająco weryfikowano zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego wskaźniki dotyczące zadań z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone im ustawami. Doprowadziło to do niedoszacowania na etapie planowania niektórych dochodów do projektu ustawy budżetowej na 2008 r., zwłaszcza z tytułu gospodarowania przez starostwa nieruchomościami Skarbu Państwa lub pobieranych przez gminy należności alimentacyjnych, a nadto do przeszacowania planu wydatków m.in. na świadczenia z pomocy społecznej, w rozdziale 85212 (Świadczenia rodzinne, zaliczka alimentacyjna oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego) o ponad 51 mln zł lub w rozdziale 85214 (Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe) o ponad 11 mln zł.

Podjmując decyzje o ujęciu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej na 2008 r. nie uwzględniano w pełni obowiązujących w tym zakresie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴. Nie ustalono, które z ujętych w wymienionych materiałach inwestycje budowlane podlegają realizacji na podstawie projektów budowlanych, o jakich mowa w art. 34 Prawa budowlanego. Tym samym, pomimo obowiązku nałożonego na dysponentów części budżetowych § 5 pkt. 1 lit. b powołanego rozporządzenia Rady Ministrów, nie sprawdzono sposobu przygotowania do realizacji takich inwestycji przed podjęciem decyzji o ujęciu ich finansowania w materiałach do projektu ustawy budżetowej. Przede wszystkim nie sprawdzano czy poszczególni inwestorzy posiadali zaakceptowany program inwestycji, o jakim mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia. Stosownie do wymienionego przepisu posiadanie programu jest natomiast jednym z podstawowych warunków finansowania inwestycji budowlanych ze środków budżetu państwa. Z tych względów ujmowanie inwestycji budowlanych w materiałach do projektu ustawy budżetowej wyłącznie na podstawie przedkładanych w tym celu wniosków podległych Panu Wojewodzie jednostek budżetowych jest niewystarczające. Wzmiankowane wnioski jednostek budżetowych ubiegających się o sfinansowanie z

³ Dz.U. z 2007 r. Nr 94, poz. 628.

budżetu w 2008 r. inwestycji budowlanych nie zawierały bowiem szeregu danych przewidzianych do ujęcia w programach inwestycji.

Podczas kontroli sprawdzając bezpośrednio w jednostkach budżetowych przygotowanie 18 inwestycji, na finansowanie których zaplanowano w ustawie budżetowej na 2008 r. - 2.738 tys. zł (61,1% zaplanowanych w tej ustawie wydatków na finansowanie inwestycji budowlanych jednostek) stwierdzono, że 5 z nich, na finansowanie których zaplanowano wydatki w kwocie 1.118 tys. zł, podlegała realizacji na podstawie projektu budowlanego. Dla żadnej z wymienionych 5 inwestycji, planujące ich wykonanie jednostki budżetowe nie posiadały wymaganych programów.

Podnieść w tym miejscu należy, iż wymaganego programu inwestycji nie opracował również DUW dla jedyne w 2008 r., wykonywanego na podstawie projektu budowlanego, zadania inwestycyjnego obejmującego zabezpieczenie przeciwpożarowe klatek schodowych K6 i K7 (kosztem 304 tys. zł). Nadto podległe służby Pana Wojewody nie sprawdzały wymogu posiadania przez inwestorów programów inwestycyjnych, także dla inwestycji, finansowanie bądź dofinansowywanie których prowadzono w ramach zmienionego planu na 2008 r., m.in. w wyniku przeniesienia do budżetu województwa środków z rezerw celowych budżetu państwa.

2. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do wykonywania obowiązków nałożonych na dysponenta części budżetowej przepisami art. 125 oraz art. 128 ustawy o finansach publicznych, a nadto § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 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. Terminowo powiadamiano bowiem podległe jednostki o kwotach dochodów, wydatków i limitach zatrudnienia, a jednostki samorządu terytorialnego o dotacjach oraz dochodach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zaplanowanych w projekcie ustawy budżetowej na 2008 r., a po jej uchwaleniu i prawidłowym opracowaniu układu wykonawczego, o wskaźnikach wynikających z tej ustawy. Wojewoda Dolnośląski, jako dysponent główny, rozdysponował na podległe jednostki całość planowanych w ustawie budżetowej środków, a na jednostki samorządu terytorialnego dotacje ujęte w układzie wykonawczym budżetu, z wyjątkiem niewielkiej kwoty 66 tys. zł, zabezpieczonej na refundację kosztów wydawania przez gminy decyzji potwierdzających niektórym osobom prawo do świadczeń opieki zdrowotnej oraz na wypłatę przez powiaty świadczeń dla cudzoziemców kwalifikujących się do objęcia indywidualnym programem integracji.

⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 120, poz. 831.

Pozytywnie ocenić należy działania służb finansowo-budżetowych, wykonujących obsługę dysponenta głównego. Sporządzane kwartalne analizy stopnia realizacji zadań oraz dochodów i wydatków budżetowych, pozwalały monitorować i w znacznym stopniu regulować przebieg wykonania budżetu, zwłaszcza wobec jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Niepokojącym zjawiskiem jest natomiast zmniejszenie intensywności kontroli dotyczącej gospodarki finansowej podległych jednostek organizacyjnych oraz wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa przez j.s.t. W 2008 r. pracownicy DUW przeprowadzili bowiem 48 takich kontroli, o 10 mniej niż w roku poprzednim, którymi objęto 44 jednostki, o 12 mniej niż w 2007 r. Zmniejszenie kontroli finansowej wynikało z obniżenia stanu zatrudnienia w Oddziale Kontroli Finansowej Wydziału Finansów i Budżetu DUW z 9 pracowników w 2007 r. do 6 w 2008 r.

3. Wielkość i struktura dochodów, wydatków, należności i zobowiązań w części 85/02 budżetu, a nadto środków na rachunkach bankowych jednostek budżetowych w sporządzonych terminowo rocznych sprawozdaniach łącznych⁵ wynikała z ewidencji księgowej Wydziału Finansów i Budżetu DUW oraz danych wykazanych w jednostkowych sprawozdaniach budżetowych. Po sporządzeniu pierwotnej wersji sprawozdań niektóre jednostki samorządu terytorialnego (w zakresie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej) oraz DUW jako dysponent III stopnia zgłosiły korekty sprawozdań. Część zmienionych sprawozdań jednostkowych do czasu zakończenia kontroli nie została wykorzystana do korekty sprawozdań łącznych. Zmiany wymagają również zaległości netto wykazane w rocznym sprawozdaniu łącznym Rb-27. Zaliczono bowiem do nich rozłożone na raty przypadające do zapłaty w 2009 r. należności z tytułu nadmiernie pobranych dotacji przez Powiat Strzeliński w kwocie 110 tys. zł.

4. Osiągnięte w 2008 r. dochody budżetu części 85/02 w kwocie 153.494 tys. zł były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 17.474 tys. zł, ale niższe od uzyskanych w roku poprzednim o 4.132 tys. zł. Tak znaczna różnica w stosunku do planu, prawie 13% - w ocenie NIK była przede wszystkim następstwem zbyt asekuracyjnego planowania dochodów. Głównymi źródłami dochodów były wpływy z tytułu gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa – 88.148 tys. zł (57,4% ogólnych wpływów części) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych – 33.622 tys. zł (21,9%).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wzrost poziomu nieuregulowanych w terminie przed zakończeniem 2008 r. należności, do kwoty 205.089 tys. zł, wyższego od występującego w roku poprzednim o 34.741 tys. zł. Zaległości przewyższały zrealizowane w 2008 r. dochody o 51.595 tys. zł, tj. o

⁵ - z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23).

33,6%. Najwyższy przyrost zaległości w 2008 r. wystąpił w dziale 852-Pomoc Społeczna o 36.739 tys. zł (o 41,2%) i dotyczył niskiej ściągalności przez j.s.t świadczeń od dłużników alimentacyjnych. W porównaniu do 2007 r. odnotowano również wysoki wzrost zaległości klasyfikowanych w dziale 700-Gospodarka mieszkaniowa z tytułu gospodarowania przez starostwa powiatowe nieruchomościami Skarbu Państwa - o 2.984 tys. zł, do kwoty 29.187 tys. zł.

5. Zaplanowany w ustawie budżetowej limit wydatków dla części 85/02 w kwocie 1.320.298 tys. zł, w trakcie 2008 r. został zwiększony do 1.801.486 tys. zł, tj. o 36,4%. Na wzrost planu wydatków wpłynęły przeniesienia z budżetu centralnego z części 83 - rezerwy celowe w kwocie 481.649 tys. zł, rezerwy ogólnej – 71 tys. zł oraz części 29 – obrona narodowa – 10 tys. zł. Jednocześnie odnotowano zmniejszenie limitu wydatków o 543 tys. zł w związku ze zmniejszeniem zadań Wojewody (w zakresie ochrony środowiska) w związku z utworzeniem od 15 listopada 2008 r. Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, finansowanej z części 41 – Środowisko.

Izba pozytywnie ocenia starania Pana Wojewody o pozyskanie w 2008 r. dodatkowych środków z rezerw na realizację zadań, mimo iż w sytuacji przyjętych rozwiązań systemowych zwiększenia z tego tytułu budżetu województwa dolnośląskiego w ciągu roku budżetowego o ponad o 36% wydatków, zdaniem NIK, przeczy idei rozwiązywania rezerw wystąpieniem szczególnych, trudnych do przewidzenia okoliczności.

Prawidłowo, tj. zgodnie z art. 148 ust.1 ustawy o finansach publicznych dokonano zmian (przeniesień) w ramach działów klasyfikacji budżetowej decyzjami Pana Wojewody lub w ramach rozdziałów tej klasyfikacji przez upoważnionych kierowników państwowych jednostek budżetowych. Zmiany te były celowe i wynikały z potrzeby dostosowania wydatków do realizowanych zadań.

6. Wojewoda Dolnośląski w wyniku dokonanych okresowo analiz wykonania budżetu województwa, wykorzystał uprawnienia wynikające z art. 154 ustawy o finansach publicznych do blokowania w trakcie roku budżetowego planowanych wydatków w przypadkach nadmiaru środków lub wystąpienia opóźnień w realizacji zadań. W wyniku 14 decyzji zablokowano plan wydatków w łącznej kwocie 90.608 tys. zł, tj. równowartość 5,0% ostatecznie ukształtowanego planu wydatków na 2008 r. Wymieniona kwota blokad obejmowała 86.380 tys. zł dotacji dla j.s.t., tj. 5,8% kwoty dotacji dla j.s.t. zaplanowanych w ostatecznej wersji budżetu części 85/02.

Ostatnią decyzję o zablokowaniu zaplanowanych wydatków w kwocie 239 tys. zł Pan Wojewoda podjął w ostatnim dniu 2008 r. Ponieważ środki na realizację objętych tą blokadą zadań przekazane zostały

Samorządowi Województwa i podległej jednostce budżetowej przed dniem 31 grudnia 2008 r., decyzja ta nie mogła w żaden sposób wpłynąć na przebieg realizacji budżetu.

7. Na realizację wydatków budżetowych, Ministerstwo Finansów przekazało do dyspozycji Pana Wojewody bieżąco zgłaszane środki umożliwiające finansowanie zadań społeczno gospodarczych objętych planem wydatków na 2008 r., łącznie 1.705.569 tys. zł. Po uwzględnieniu dokonanych blokad, kwot przeniesionych do wykazu wydatków niewygasających (2.199 tys. zł) oraz zwrotów niewykorzystanych dotacji, umożliwiło to wykonanie wydatków w wysokości 1.679.255 tys. zł. Wydział Finansów i Budżetu DUW gospodarując środkami budżetowymi – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli zapewnił efektywne ich wykorzystywanie przez podległe Panu Wojewodzie jednostki, w wyniku czego jednostki te terminowo wywiązywały się z zaciągniętych zobowiązań i nie przetrzymywały w ciągu roku nadmiernych kwot przeznaczonych na wydatki. Pod odpowiednią kontrolą przekazywano również poszczególnym inwestorom środki na finansowanie inwestycji budowlanych. Wszystkie jednostki budżetowe zwróciły przed zakończeniem roku niewykorzystane środki w łącznej kwocie 1.707 tys. zł, przez co na rachunkach bankowych wydatków wszystkich dysponentów części 85/02 w dniu 31 grudnia 2008 r. wystąpił zerowy stan środków.

W 2008 r. w części 85/02 zrealizowano wydatki (łącznie z niewygasającymi) w wysokości 1.681.454 tys. zł, tj. 93,3% planu po zmianach. Poniesione wydatki w stosunku do wykonania 2007 r. były wyższe o 103.782 tys. zł, tj. o 6,6%. Największy udział miały wydatki w dziale 852-Pomoc społeczna, które w kwocie 845.398 tys. zł stanowiły 50,3% zrealizowanych wydatków ogółem części 85/02.

8. W ogólnej kwocie zrealizowanych wydatków części 85/02, wydatki majątkowe w wysokości 125.040 tys. zł, stanowiły 7,4%, a uwzględniając kwotę na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej 139.088 tys. zł – 8,3%, w tym wydatków niewygasających – 2.104 tys. zł. Kwota zrealizowanych wydatków majątkowych (bez przeznaczonych na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej) była niższa od ustalonej w ostatecznej wersji budżetu o 1,4%, natomiast wykonane wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w wysokości 14.048 tys. zł, były niższe od zaplanowanych o 17,9%. Z wymienionych środków – na finansowanie 30 inwestycji budowlanych jednostek budżetowych (klasyfikowanych w § 6050) wykorzystano 3.708 tys. zł (98,3% planu po zmianach), a na 223 inwestycje dofinansowane z dotacji dla j.s.t., uwzględniając wydzielone w budżecie środki z pożyczek i kredytów zagranicznych – wykorzystano 112.611 tys. zł (w tym 1.216 tys. zł wydatków niewygasających) – 97,0% planu po zmianach. Między innymi na realizację zadań objętych „Kontraktem dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2008” wykorzystano 56.191 tys. zł, tj. 97,5%

wydatków planowanych na ich realizację. W ramach tego Kontraktu realizowano szereg ważnych dla społeczności województwa inwestycji drogowych, na które wydatkowano 24.398 tys. zł, w tym na likwidację miejsc niebezpiecznych na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych 4.051 tys. zł, a na dokończenie 4 inwestycji likwidujących takie miejsca, w wykazie wydatków niewygasających ujęto 1.216 tys. zł. Wybudowano ponadto 51 boisk w ramach programu „Moje boisko Orlik” dofinansowanych w 2008 r. z budżetu województwa dolnośląskiego kwotą 16.975 tys. zł (96,2% planu). Pozostałą kwotę na projekty Kontraktu dla Województwa Dolnośląskiego przeznaczono na dofinansowanie inwestycji w działach 750 – Administracja publiczna – 1.748 tys. zł, 801 – Oświata i wychowanie – 2.283 tys. zł, 851 – Ochrona zdrowia – 9.281 tys. zł, 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza – 375 tys. zł, 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 1.131 tys. zł.

Na inwestycje budowlane wieloletniego „Programu dla Odry-2006”, w budżecie województwa dolnośląskiego zaplanowano 8.163 tys. zł, w tym realizowane przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego - 8.033 tys. zł. Z przyznaných środków Urząd Marszałkowski wykorzystał 7.588,4 tys. zł, tj. 94,5%, z czego 6.374 tys. zł przeznaczył na roboty związane z modernizacją wałów przeciwpowodziowych Odry w Gminie Głogów i Oławki w Gminie Św. Katarzyna, budową jazu na kanale przelewowym Odra-Widawa oraz odbudową koryta potoku w Gminie Stare Bogaczowice. Pozostałe wydatki w kwocie 1.214,4 tys. zł przeznaczono na dokumentację techniczną związaną z realizacją przyszłych inwestycji Programu.

Ze środków zaplanowanych w budżecie na inwestycje budowlane, DUW zlecił wykonanie 6 opracowań związanych tematycznie z zadaniami „Programu dla Odry-2006”, łącznie za 85 tys. zł. Wydatki na wykonanie tych opracowań były błędnie ewidencjonowane na koncie „080 Inwestycje (środki trwałe w budowie)” służącym w myśl rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁶ wyłącznie do księgowania kosztów inwestycji rozpoczętych. Tymczasem w 2008 r. DUW nie podjął bezpośredniej realizacji jakiegokolwiek inwestycji budowlanej objętej „Programem dla Odry-2006”. Izba nie kwestionuje celowości zlecenia przedmiotowych opracowań, zwraca jednakże uwagę, że ponoszone z tego tytułu wydatki, do czasu rozpoczęcia realizacji inwestycji budowlanych, nie mogą być księgowane na wymienionym koncie „080”.

9. W części 85/02 budżetu państwa stan zobowiązań ogółem na 31 grudnia 2008 r. zwiększył się w porównaniu ze stanem w roku poprzednim o 931 tys. zł (o 16,2%) i osiągnął poziom 6.690 tys. zł.

Najistotniejszy przyrost zobowiązań w stosunku do roku ubiegłego dotyczył dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wraz z pochodnymi. Zobowiązania z tego tytułu wzrosły bowiem z 5.625 tys. zł na koniec 2007 r. do 6.548 tys. zł na 31 grudnia 2008 r., o 16,4 %. Zobowiązania z innych tytułów zwiększyły się natomiast w tym okresie ze 134 tys. zł do 142 tys. zł, o 6,0%. Na koniec 2008. r. w części 85/02 nie odnotowano wymagalnych (przeterminowanych) zobowiązań, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie.

10. Pan Wojewoda w listopadzie 2008 r. wystąpił do Ministerstwa Finansów o zakwalifikowanie do wydatków niewygasających z upływem 2008 r. – łącznie 2.459,3 tys. zł, tj. kwoty znacznie niższej niż w roku poprzednim, w którym o zakwalifikowanie do wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego zgłoszono aż 56.082,1 tys. zł. Uwzględniono zatem uwagi Izby zawarte w wystąpieniu przekazanym Panu Wojewodzie po zakończeniu kontroli wykonania budżetu w 2007 r. podważające zasadność przenoszenia do wydatków niewygasających wysokich kwot planowanych wydatków. Powołane wnioski o zaliczenie wymienionej wcześniej kwoty do wykazu wydatków, które nie wygasną z upływem 2008 r. uzyskały akceptację Ministerstwa Finansów w odniesieniu do 2.199,1 tys. zł (której planowanym źródłem finansowania były pożyczki zagraniczne i fundusze unijne). Kwota ta została ujęta ostatecznie przez Radę Ministrów w wykazie wydatków niewygasających⁷. Dotyczyła 14 dotacji klasyfikowanych w działach 600-Transport i łączność - na dofinansowanie likwidacji miejsc niebezpiecznych na drogach (1.215,6 tys. zł na 4 inwestycje), 852-Pomoc społeczna - 95,1 tys. zł, (dla 3 gmin), 854-Edukacyjna opieka wychowawcza - 60,5 tys. zł, 921-Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego - 356,5 tys. zł oraz 926-Kultura fizyczna i sport - 471,4 tys. zł.

Wymieniona wcześniej kwota ujęta w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2007 r., została w 2008 r. zrealizowana w wysokości 39.460,4 tys. zł, tj. w 70,4%. Na tak niską realizację tych wydatków zaważyły opóźnienia w realizacji zakresu rzeczowego projektu pn. Rozbudowa Regionalnego Portu Lotniczego Wrocław-Strachowice podlegającego dofinansowaniu w ramach Kontraktu Wojewódzkiego niewykorzystaną kwotą 6.829,4 tys. zł. Nadto z ujętych w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2007 r. 7.749,0 tys. zł na budowę i wyposażenie Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR) w województwie dolnośląskim wykorzystano 174,5 tys. zł. Kwotę tą wydano na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej adaptacji na potrzeby CPR budynku przy ul. Jaworowej 9-11. Podnieść w tym miejscu należy, że w wyniku ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie

⁶ Dz.U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

⁷ Załącznik nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. Nr 224, poz. 1478)

ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych ustaw⁸ zmieniającej koncepcję funkcjonowania CPR w Polsce, w związku z wyłączeniem CPR ze struktur urzędów wojewódzkich, odstąpiono od dalszej realizacji tej inwestycji.

W tym stanie rzeczy – zdaniem Izby zachodzi potrzeba rozpoznania możliwości wykorzystania dokumentacji na adaptację budynku przy ul. Jaworowej 9-11 na inne cele niż CPR przez DUW, lub innego zarządcę tego budynku.

II. Zrealizowane wydatki na dotacje celowe dla j.s.t. (łącznie z wydatkami niewygasającymi) w kwocie 1.384.760 tys. zł stanowiły 82,4% wszystkich wykonanych wydatków części 85/02. Wymieniona kwota wykorzystanych dotacji, była niższa od zaplanowanej na 2008 r. w ostatecznej wersji budżetu o 7,6%, co wiązało się – zdaniem NIK - z przeszacowaniem planu dotacji dla j.s.t. W wyniku stwierdzonego w ciągu roku budżetowego nadmiaru środków planowanych dotacji, co zasygnalizowano wcześniej w niniejszym wystąpieniu, Pan Wojewoda zablokował ich przekazanie j.s.t. w wysokości 86.260 tys. zł. Pomimo zablokowania tak znacznej kwoty, do dnia 9 marca 2009 r. j.s.t. zwróciły na rachunek dysponenta głównego przekazane im w 2008 r. niewykorzystane dotacje w łącznej wysokości 24.880 tys. zł, w tym 8.898 tys. zł przed zakończeniem roku budżetowego, 15.709 tys. zł w tak zwanym okresie przejściowym (do dnia 16 lutego 2009 r.), a pozostałe 273 tys. zł, po upływie terminu wyznaczonego przepisami prawa na zwrot niewykorzystanych dotacji. Rozmiary zwrotów przekazanych dotacji, zwłaszcza dokonanych po zakończeniu roku budżetowego – zdaniem Izby mogą wskazywać na pobieranie w 2008 r. przez j.s.t. dotacji w kwotach wyższych od uzasadnionych rozmiarami wykonywanych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do wykonywania zadań określonych dla urzędów wojewódzkich Podręcznikiem Operacyjnym Programu Integracji Społecznej Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich. Ze środków na realizację tego Programu w 2008 r. DUW przyjął środki z budżetu państwa i przekazał właściwym gminom w oparciu o procedury ustalone wymienionym podręcznikiem, łącznie 370 tys. zł. Zauważyć należy, że 100 tys. zł tych dotacji, przekazano gminom od 1 do 5 dni po terminie określonym w podręczniku, na co jednak DUW nie miał wpływu. W tych przypadkach, do chwili upływu określonego w podręczniku terminu przekazania dotacji gminom, DUW nie otrzymał bowiem decyzji w sprawie przeniesienia do budżetu województwa dolnośląskiego środków na wypłatę przedmiotowych dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa.

⁸ Dz. U. z 2009 r. nr 11, poz. 59

12. W 2008 r. w nadzorze założycielskim Wojewody Dolnośląskiego nie było przedsiębiorstw państwowych podlegających prywatyzacji. Po wykreśleniu z Krajowego Rejestru Sądowego 2 przedsiębiorstw, Wojewoda Dolnośląski na koniec 2008 r. pozostawał organem założycielskim dla 3 przedsiębiorstw państwowych, z których jedno likwidowano z przyczyn ekonomicznych (na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych), a pozostałe 2 pozostawały w procesie upadłości. W tym stanie rzeczy w 2008 r. DUW nie zlecał wykonania usług klasyfikowanych w rozdziale 75820 - Prywatyzacja. W dniu 3 stycznia 2008 r. uregulował natomiast zobowiązanie z tego tytułu zaciągnięte w 2007 r. w wysokości 10,8 tys. zł (za wykonaną w 2007 r. aktualizację analizy stanu przedsiębiorstwa państwowego Wytwórnia Urządzeń Komunalnych „Presko” we Wrocławiu oraz na wykonanie recenzji z aktualizacji analizy tego przedsiębiorstwa). Termin zapłaty tych zobowiązań wynikał z faktur wystawionych za wykonane usługi.

13. W 2008 r. Wojewoda Dolnośląski pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej (IPOś) w realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) w Województwie Dolnośląskim z tzw. „starej perspektywy 2004-2006”. Od początku uruchomienia Programu, w ramach Priorytetu 1 (bez Działania 1.6), 2 i 3 podpisano 763 umowy o wartości ogółem 878.621 tys. zł zapewniających wykorzystanie w 103,3% alokacji przyznanej dla Dolnego Śląska. Do końca 2008 r. zakończono i rozliczono 673 projekty, których wartość dofinansowania wyniosła 607.678,4 tys. zł (71,4% alokacji). W ramach Działania 1.6 zrealizowano i rozliczono 2 projekty dofinansowane kwotą 86.508,7 tys. zł. Ponadto w ramach Priorytetu 4 od początku uruchomienia Programu do końca 2008 r. zawarto 116 umów o dofinansowanie publicznymi środkami wspólnotowymi w wysokości 10.069,4 tys. zł, z których zakończono 87 projektów dofinansowanych ze środków UE kwotą 8.056,3 tys. zł.

Z wyłączeniem „Pomocy technicznej” (Priorytet 4) zrealizowane przez IPOś wnioski o płatność dla beneficjentów realizujących projekty w kwocie 892.471,3 tys. zł (płatności z kont Programowych EFRR⁹ i EFS¹⁰ odpowiednio w kwotach: 766.317 tys. zł i 126.154,3 tys. zł) stanowiły jednocześnie wykorzystanie w 92,2% dostępnych środków z EFRR (831.489,5 tys. zł) i 94,4% dostępnych środków z EFS (133.640,2 tys. zł). W ramach Priorytetu 4 Instytucja Zarządzająca (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) zrefundowała wnioski beneficjentów z dolnego śląska o płatność w kwocie 8.184,1 tys. zł, co stanowiło 81,3% dostępnych publicznych środków wspólnotowych.

Zdaniem NIK stopień realizacji projektów i płatności zarówno ze środków EFRR jak i EFS wskazuje na realność wykorzystania alokacji środków w ramach realizacji zawartych umów z beneficjentami.

⁹ EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

¹⁰ EFS – Europejski Fundusz Społeczny

Pozytywnie należy ocenić również skrócenie średniego czasu oczekiwania przez beneficjentów na refundację wydatków przez IPOś, który zmniejszył się z 41 dni w 2007 r. do 5 dni w 2008 r., w tym: z konta EFRR – do 3 dni i z konta EFS – do 10 dni.

Funkcję IPOś Wojewoda Dolnośląski pełnił również w zakresie wdrażania Programów Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG (PIW INTERREG) realizowanych na terenie Dolnego Śląska. Izba pozytywnie ocenia stopień realizacji zarówno programu PIW INTERREG III A Wolny Kraj Związkowy Saksonia-Rzeczpospolita Polska (województwo dolnośląskie) jak i programu PIW INTERREG III A Czechy-Polska (województwo dolnośląskie). Na zawartych od początku realizacji programu PIW INTERREG III A Wolny Kraj Związkowy Saksonia-Rzeczpospolita Polska 97 umów o wartości 99.509,1 tys. zł (102,6% alokacji) według stanu na koniec 2008 r. wypłacono beneficjentom kwotę 94.671,1 tys. zł (97,5% alokacji). Podobnie było w przypadku PIW INTERREG III A Czechy-Polska, gdzie na zawartych 70 umów o wartości 25.843,5 tys. zł (110,8% alokacji) płatności na koniec 2008 r. wyniosły 25.431,1 tys. zł. Pomimo odnotowanej w porównaniu do 2007 r. zdecydowanej poprawy płynności finansowej na kontach programowych oraz skrócenia czasu oczekiwania przez beneficjentów na refundację wydatków, na koniec 2008 r. IPOś nie wypłaciła beneficjentom ogółem 4.926,6 tys. zł, w tym 4.780,8 tys. zł (PIW Saksonia- Rzeczpospolita) oraz 145,8 tys. zł (PIW Czechy-Polska).

14. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do informacji Pana Wojewody w sprawie realizacji wniosków z kontroli wykonania budżetu za 2007 r. DUW przystąpił do realizacji wszystkich 7 wniosków pokontrolnych, choć nie we wszystkich przypadkach uzyskano oczekiwane efekty. Nie w pełni wykorzystano w 2008 r. środki, które nie wygasły z upływem 2007 r. Jednakże zauważyć należy, iż nie wykonanie zaplanowanej do sfinansowania z tych środków adaptacji budynku na potrzeby Centrum Powiadamiania Ratunkowego, nie spowodowało negatywnych konsekwencji. Jak zasygnalizowano bowiem w pkt 10 niniejszego wystąpienia, CPR zostało w 2009 r. wyłączone ze struktur urzędów wojewódzkich. Podejmowane w 2008 r. działania nie doprowadziły również do przekształcenia Państwowego Zakładu Budżetowego *Stawy Milickie*, choć wypracowano koncepcję dalszego postępowania w tym zakresie, zaakceptowaną wstępnie przez Agencję Nieruchomości Rolnych, wykonującą w imieniu Skarbu Państwa prawo własności w stosunku do mienia użytkowanego przez ten Zakład. Na potrzebę szybkiego dokończenia procesu restrukturyzacji wskazują pogarszające się wyniki gospodarowania tego Zakładu Budżetowego. Narastający niedobór środków obrotowych, wynoszący na koniec 2008 r. - 5.731 tys. zł, stanowi – zdaniem Izby realne zagrożenie zaprzestania regulowania przez ten Zakład zobowiązań wobec kontrahentów.

Przedstawiając Panu Wojewodzie powyższe oceny i uwagi oraz uwzględniając ustalenia narady pokontrolnej odbytej w dniu 20 kwietnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Bardziej wnikliwe weryfikowanie na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej przedstawianych przez j.s.t. wskaźników dotyczących zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleczanych im ustawowo.
2. Dokonywanie oceny sposobu przygotowania do realizacji inwestycji budowlanych podlegających wykonaniu na podstawie projektów budowlanych, sprawdzając jednocześnie czy inwestorzy posiadają programy inwestycji, a następnie potwierdzanie zgodności tych programów z zakresem określonym w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.
3. Zintensyfikowanie w podległych jednostkach kontroli gospodarki finansowej.
4. Podjęcie działań ograniczających możliwość nadmiernego pobierania przez j.s.t. dotacji celowych z budżetu państwa, m.in. poprzez dogłębną analizę bieżących sprawozdań z wykonania dotacji oraz wzmoczenie kontroli j.s.t. w tym zakresie.
5. Doprowadzenie do zaniechania ewidencjonowania przez DUW wydatków na koncie „080-Inwestycje (środki trwałe w budowie)” mimo nie rozpoczęcia inwestycji budowlanych.
6. Objęcie nadzorem realizacji zadań ze środków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.
7. Dokończenie restrukturyzacji Państwowego Zakładu Budżetowego „*Stawy Milickie*”.
8. Rozpoznanie możliwości wykorzystania dokumentacji na adaptację budynku przy ul. Jaworowej 9-11 na inne cele niż Centrum Powiadamiania Ratunkowego przez DUW, lub innego zarządcę tego budynku.
9. Kontynuowanie działań zmierzających do końcowego rozliczenia przez beneficjentów w 2009 r. wszystkich projektów współfinansowanych środkami UE w ramach perspektywy 2004-2006.
10. Objęcie nadzorem realizacji wniosków pokontrolnych przez jednostki podległe, objęte kontrolą budżetową za 2008 r. (dysponentów II lub III stopnia).

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu oczekuje od Pana Wojewody w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego ma Pan Wojewoda prawo zgłosić na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały stosownej Komisji NIK o ich rozpatrzeniu.