

Białystok, dnia 13 kwietnia 2005 r.



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

DELEGATURA w BIAŁYMSTOKU

15-950 Białystok ul. Akademicka 4

skr. p. 9, fax: (085) 74-25-506

tel.: (085) 74-25-101/102

e-mail: lbi@nik.gov.pl

LBI-410/36-5-2004



**Pan Janusz Kazimierz Krzyżewski**

**Marszałek Województwa Podlaskiego**



**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001r. Nr 85, poz. 937 ze zm.) zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku skontrolowała w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku, zwanym dalej „Urzędem”, powiązanie budżetu samorządu województwa z budżetem państwa w 2004 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym w dniu 5 kwietnia 2003 roku, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację w 2004 r. budżetu samorządu województwa w części dotyczącej powiązań z budżetem państwa, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

Uchwała w sprawie budżetu na 2004 r. prognozująca dochody województwa w wysokości 130.610,5 tys. zł i limitująca wydatki na kwotę 137.182,5 tys. zł, została podjęta 23 lutego 2004 r., z zachowaniem terminu i wymogów określonych w art. 122 oraz art.124 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (jt. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), zwanej dalej ustawą o finansach publicznych. W trakcie roku budżet województwa był zmieniany przez Sejmik i Zarząd Województwa 28 – krotnie po stronie dochodów i 37 – krotnie po stronie wydatków. Dokonywane przez Zarząd zmiany mieściły się w granicach upoważnienia ustawowego i upoważnienia udzielonego przez Sejmik Województwa. Na skutek wprowadzonych zmian plan dochodów województwa zwiększono o 56.043,5 tys. zł, zaś plan wydatków o 57.030,1 tys. złotych.

1. Dochody województwa zrealizowane w 2004 r. wyniosły 172.896,8 tys. zł i były niższe od planu po zmianach o 13.757,2 tys. zł., tj. o 7,3 % i wyższe o 31.497,6 tys. zł., tj. o 22,3% od osiągniętych w 2003 roku. Wydatki ogółem wyniosły 171.148,3 tys. zł i były niższe o 23.064,4 tys. zł od planu po zmianach oraz wyższe o 19,2 % od zrealizowanych w 2003 roku.

Źródłem dochodów województwa były przede wszystkim:

- dochody własne w wysokości 68.273,0 tys. zł (39,2% ogólnej wartości dochodów województwa) były wyższe o 41.836,1 tys. zł. od zrealizowanych w 2003 r., tj. o 158,2%. Przyczyną wzrostu dochodów było zwiększenie udziału budżetu województwa w podatku dochodowym od osób prawnych. Wzrosły one z 1.288,7 tys. zł w 2003 r. do 52.503,8 tys. zł, tj. ponad 40-krotnie. Wzrosły także dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych z 9.821,2 tys. zł w 2003 r. do 11.236,5 tys. złotych. Mniejsze natomiast dochody zrealizowano z majątku województwa. Dochody te zmniejszyły się z 2.603,8 tys. zł w 2003 r. do 1.242 tys. zł, tj. o 52,3 %. Pozostałe dochody (tj. wpływy z usług, odsetki bankowe, opłaty za zezwolenia itp.), które zrealizowano w 2004 r. w kwocie 3.290,7 tys. zł były prawie 4 - krotnie niższe od wykonanych w 2003 r. (12.723,2 tys. zł),
- subwencje ogólne i wyrównawcze w wysokości 66.755,4 tys. zł stanowiły 38,6 % ogólnej wartości dochodów województwa i były wyższe od uzyskanych w 2003 r. o 13.285,3 tys. zł., tj. o 19,9%,
- dotacje z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i zadań zleconych, własnych samorządu województwa oraz powierzonych na podstawie porozumień z organami budżetu państwa w wysokości 33.908,9 tys. zł. Dotacje te stanowiły 19,7% ogólnych dochodów. Były one niższe o 25.345,2 tys. zł. od osiągniętych w 2003 roku, tj. o 42,8%,
- pozostałe dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnymi, funduszami celowymi, ze środków specjalnych Ministra Kultury i środków Ministra Gospodarki w wysokości 3.959,5 tys. zł stanowiły 2,3 % ogólnej wartości zrealizowanych dochodów. Były one wyższe o 1.722,9 tys. zł. od pozyskanych w 2003 roku.

Do budżetu państwa nie odprowadzono kwoty 188,1 tys. zł uzyskanej ze sprzedaży energii elektrycznej wyprodukowanej przez elektrownię wodną na zaporze zbiornika Siemianówka, utrzymywanego z dotacji celowej z budżetu państwa. Wpływy z tego tytułu odniesiono na środki specjalne Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku (zwanym dalej WZMiUW w Białymstoku), tj. jednostki budżetowej



samorządu województwa podlaskiego zarządzającej zbiornikiem w ramach realizacji zadania z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (jt. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) „Pobrane przez jednostkę samorządu terytorialnego dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, Zarząd jednostki samorządu terytorialnego odprowadza na rachunek dochodów budżetu państwa w trybie i terminie określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów, o którym mowa w art. 126 ust. 5”.

Stwierdzono także, że w decyzjach Marszałka Województwa Podlaskiego w sprawie ustalenia opłat melioracyjnych wskazano jako miejsce ich wnoszenia rachunek WZMiUW w Białymstoku, podczas gdy w myśl postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie warunków trybu ustalania wysokości oraz poboru opłaty melioracyjnej (Dz. U. Nr 41, poz. 345), opłaty te powinna być wnoszone bezpośrednio na rachunek urzędu wojewódzkiego właściwego ze względu na miejsce położenia wykonanych urządzeń. W konsekwencji WZMiUW w Białymstoku przelewał do Urzędu Marszałkowskiego opłaty te z opóźnieniem od 2 do 10 dni w stosunku do obowiązujących terminów przekazywania dochodów na rachunek budżetu państwa. Ponadto dopiero w trakcie kontroli zostały przez tę jednostkę podjęte skuteczne działania windykacyjne w stosunku do 9 osób zalegających z opłatami melioracyjnymi na kwotę 860 złotych.

2. Z ustaleń kontroli wynika, że prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano w 2004 r. dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zlecone ustawami. Z kwoty 14.967,7 tys. zł dotacji otrzymanej na ten cel w wysokości, zgodnie z przeznaczeniem wydatkowano 14.824,5 tys. złotych. Z uwagi na brak potrzeb, nie w pełni wykorzystano dotacje: na staże i specjalizacje medyczne w wysokości 94,9 tys. zł, na realizację programów dotyczących świadczeń rodzinnych w wysokości 1 tys. zł oraz na finansowanie wojskowej służby zastępczej w wysokości 47,2 tys. złotych. Środki te w łącznej kwocie 143,1 tys. zł zgodnie z art. 92 pkt 9 ustawy o finansach publicznych zwrócono do budżetu państwa.

Szczegółowe sprawdzenie wydatków na łączną kwotę 6.965,2 tys. zł (tj. 46,5 % przekazanej dotacji) wykazało, że środki spożytkowano planowo i gospodarnie, a ich wydatkowanie rzetelnie udokumentowano.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia także wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych, głównie zadań objętych Kontraktem dla Województwa Podlaskiego na 2004 rok. Z otrzymanej na ten cel dotacji w wysokości

14.928,9 tys. zł wykorzystano 14.842,8 tys. zł, tj. 99,3 %, na zakupy inwestycyjne w służbie zdrowia, inwestycje i remonty drogowe, remonty nieruchomości będących własnością samorządu województwa. Spośród 34 zadań (o łącznej wartości 13.080,7 tys. zł), w 2004 r. zrealizowano 25 zadań, a wykonanie pozostałych 9 zadań (o wartości 3.641,4 tys. zł), przesunięto do realizacji w 2005 r. z uwagi na niezakończone procedury przetargowe. W wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2004 r. umieszczono także kwotę 10.304 tys. zł wynikającą z dotacji celowej na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych samorządu województwa w 2004 r., tj. zakupu autobusów szynowych.

Niewykorzystane środki dotacji w wysokości 86,1 tys. zł zwrócono do budżetu państwa w terminie wynikającym z obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez Narodowy Bank Polski informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa w ramach obsługi bankowej budżetu państwa (Dz. U. Nr 122, poz. 1335 ze zm.).

Szczegółowa kontrola wydatków na kwotę 10.326,2 tys. zł, stanowiących 69,5 % kwoty dotacji udzielonej z budżetu państwa na realizację zadań własnych oraz 6 % ogólnych wydatków budżetu województwa wykazała, że realizowano je w oparciu o postanowienia art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w sposób oszczędny i umożliwiający terminową realizację zadań. Wydatki były rzetelnie udokumentowane i prawidłowo zaewidencjonowane. Podstawę zapisów w księgach rachunkowych stanowiły rachunki, faktury oraz inne dowody księgowe, spełniające wymogi określone w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (jt. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) oraz zweryfikowane pod względem merytorycznym i formalno – rachunkowym i zatwierdzone do zapłaty.

Wykorzystując środki publiczne, przestrzegano postanowień ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) Analiza dokumentacji przeprowadzonych postępowań oraz oddzielna kontrola w tym zakresie w Podlaskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Białymstoku wykazała, że we wszystkich przypadkach zastosowane procedury odpowiadały wymogom ustawy i umożliwiły wybór oferty najkorzystniejszej cenowo.

4. Urząd w 2004 r. prawidłowo wykorzystał dotacje na dofinansowanie kosztów bieżących zadań z zakresu kultury, określonych w porozumieniach zawartych z organami administracji rządowej. Z budżetu państwa na ten cel przekazano 4.241,5 tys. zł, co stanowiło



23,2 % wartości bieżących wydatków jednostek kultury i 18,7 % wartości ich zamierzeń artystycznych i kulturalnych zaplanowanych do realizacji w 2004 roku. Udzielone z budżetu województwa dotacje umożliwiły instytucjom kultury realizację planowanych zadań, których zakres dostosowany został do wysokości dostępnych środków. Analiza wydatków sfinansowanych z tych środków potwierdza ich wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem. Urząd dopełnił także obowiązku wynikającego z zawartych Porozumień i w terminie do 31 grudnia 2004 r. przedłożył Ministrowi Kultury sprawozdania merytoryczne i finansowe oraz pisemne oświadczenie o przeprowadzeniu kontroli w jednostkach korzystających z dotacji.

5. Samorząd województwa podlaskiego regularnie, w terminie i w planowanej wysokości otrzymywał środki subwencji. Środki te (66.755,4 tys. zł) były wyższe od uzyskanych w 2003 r. o 13.285,3 tys. zł, tj. o 19,9 % i umożliwiły sfinansowanie 55,5 % ogólnych wydatków związanych z realizacją zadań oświatowych, ochrony zdrowia i budową oraz utrzymaniem dróg w województwie podlaskim. Wysokość wpłat na rachunek budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej oraz terminowość jej dokonania była zgodna z postanowieniami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966).

6. Pozytywnie należy ocenić przygotowanie organizacyjne Urzędu do wykorzystania środków unijnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, zwanego dalej w skrócie ZPORR. W tym celu zatrudniono merytorycznie przygotowanych pracowników, przeprowadzono szkolenia oraz zakupiono niezbędny sprzęt i oprzyrządowanie techniczne. Służby Urzędu zapewniały też niezbędną obsługę techniczną – administracyjną Regionalnego Komitetu Sterującego. W celu realizacji „Regionalnego Planu Działań Informacyjnych i Promocyjnych dla Województwa Podlaskiego na lata 2004 – 2005” powołano Zespół ds. wdrażania Planu, koordynujący działalność instytucji zajmujących się w województwie podlaskim upowszechnianiem informacji o możliwości uzyskania wsparcia finansowego i promocją zamierzeń współfinansowanych środkami funduszy strukturalnych. Do dnia zakończenia kontroli, w Urzędzie nie wdrożono jednak Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (zwanego w skrócie SIMIK), pomimo iż był on testowany od lipca 2004 roku. Służby Departamentu Polityki Regionalnej i Funduszy Strukturalnych Urzędu użytkowały jedynie dwie pomocnicze aplikacje informatyczne, a brak bazy danych w systemie uniemożliwiał praktycznie jego pełne wykorzystanie.

W 2004 r. w Urzędzie złożono w sumie 298 wniosków na łączną kwotę 538.484,9 tys. zł na realizację w latach 2004-2006 w województwie podlaskim działań określonych w priorytetach I, II, i III ZPORR, w zakresie „Rozbudowy i modernizacji infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów” i „Rozwoju lokalnego” (planowanych do dofinansowania ze środków EFRR) oraz „Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach” (planowanych do dofinansowania ze środków EFS). W wyniku zastosowanych procedur wyboru, Zarząd Województwa zaakceptował w sumie 130 wniosków na łączną kwotę 183.237,9 tys. zł, co stanowiło 37,7 % alokacji środków (486.549,8 tys. zł) preliminowanych na ten cel w latach 2004-2006. Na finansowanie tych zadań, Zarząd Województwa do dnia rozpoczęcia kontroli podpisał 4 umowy z Wojewodą Podlaskim na łączną kwotę 17.703,5 tys. zł oraz zaciągnął w Banku Gospodarstwa Krajowego pożyczkę w wysokości 4.477,6 tys. zł stanowiącą równowartość wkładu środków z budżetu Unii Europejskiej. W rezultacie zdolano zagwarantować finansowanie działań na łączną kwotę 22.181,1 tys. zł, co stanowiło 12,1 % wartości wniosków zaakceptowanych do realizacji i 4,6 % ogólnej wartości alokacji środków planowanych na ten cel. Z kwoty objętej umowami, do końca 2004 r. wykorzystano w sumie 1.188,7 tys. zł na stypendia wypłacone uczniom i studentom w ramach zadania pt. „Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne”.

Z ustaleń kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej w Białymstoku przeprowadzonej w okresie grudzień 2004 – styczeń 2005 r. wynika, że działania te podejmowane były w warunkach braku zatwierdzonego do stosowania podręcznika procedur wyboru wniosków, co w dalszym postępowaniu może mieć wpływ na powstanie opóźnień we wdrażaniu ZPORR oraz doprowadzić do niepełnego wykorzystania środków przewidzianych dla województwa podlaskiego na lata 2004-2006.

W ramach ZPORR, w 2004 r. zrealizowano także 12 projektów Pomocy Technicznej wydawkując w sumie 445,5 tys. zł na wynagrodzenia osób zaangażowanych we wdrażaniu programu oraz zakup niezbędnego im wyposażenia technicznego. Do dnia kontroli, Urząd Marszałkowski nie przedłożył jednak do Instytucji Pośredniczącej „wniosków o płatność” w rezultacie czego nie uzyskał przyrzeczonej refundacji kosztów tych zadań w wysokości 45,9 tys. złotych.

Większego postępu nie osiągnięto w realizacji pozostałych zamierzeń programowych planowanych do współfinansowania w 2004 r. środkami budżetu państwa oraz Unii Europejskiej. Stwierdzono bowiem, że:

- planowana w 2004 r. dotacja z budżetu państwa w kwocie 133,5 tys. zł na aktywne wspieranie zatrudnienia w ramach tzw. „Promocji przedsiębiorczości” nie została



wykorzystana. Nie wydatkowano również 406,9 tys. zł przeznaczonych na zwiększenie konkurencyjności małych przedsiębiorstw w ramach zadania „Mikroprzedsiębiorstwa”. Kwoty te na wniosek Marszałka Województwa Podlaskiego zostały ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2004 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. Nr 266, poz. 2645), a termin wykonania zadań przesunięto do 20 grudnia 2005 roku,

- pomimo zawarcia w dniu 21 grudnia 2004 r. umowy o dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach ZPORR, Priorytetu I Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku nie przeprowadził dotychczas postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na realizację 3 inwestycji drogowych o łącznej wartości 22.666,9 tys. zł., (które w 74,9 % mają być dofinansowane środkami EFRR) oraz nie występował o udzielenie gwarancji lub poręczeń ze środków Funduszu Poręczeń Unijnych na realizację tych inwestycji,

- z uwagi na nierozstrzygnięte procedury konkursowe nie zdołano wykorzystać 759,4 tys. zł dotacji z budżetu państwa przeznaczonej na finansowanie działań wynikających z Priorytetu II ZPORR, a dotyczących rozwoju umiejętności powiązanych z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwościami kształcenia ustawicznego w regionie, reorientacji zawodowej osób odchodzących z rolnictwa oraz reorientacji zawodowej osób dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi w województwie podlaskim. Wprawdzie kwota ta została ujęta w wykazie wydatków, które nie wygasają w 2004 r., to jednak trwające od 17 listopada 2004 r. postępowania konkursowe wszczęte przez WUP w Białymstoku, uniemożliwiały do czasu kontroli wykorzystanie tych środków, jak też podjęcie działań zmierzających do uzyskania w Banku Gospodarstwa Krajowego pożyczki na prefinansowanie tych wydatków,

- nie wykorzystano też w pełni dotacji w wysokości 1.122,7 tys. zł przekazanej w dniu 21 października 2004 r. przez Ministra Gospodarki i Pracy na konkursy 2 działań określonych w Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwoju Zasobów Ludzkich. Środki tej dotacji zgodnie z zawartym porozumieniem ujęte zostały w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego określonym przez Sejmik Województwa Podlaskiego. Według stanu na dzień 28 lutego 2005 r., tj. po 148 dniach od zawarcia porozumienia, do dnia kontroli zawarto 11 umów na łączną kwotę 883 tys. zł, tj. 78,7 % wartości dotacji.

Przedstawiając powyższą ocenę, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, działając na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Przestrzeganie obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych do tej ustawy dotyczących gromadzenia i odprowadzania dochodów do budżetu państwa uzyskanych w trakcie realizacji zadań sfinansowanych z dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami.
2. Wyegzekwowanie od WZMiUW w Białymstoku obowiązku zwrotu do budżetu państwa uzyskanych dochodów w wysokości 188,1 tys. zł wraz z należnymi odsetkami.
3. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego przekazywania na rachunek Urzędu przez jednostki realizujące budżet samorządu województwa pobranych dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.
4. Wskazywanie w decyzjach o opłacie melioracyjnej właściwego podmiotu uprawnionego do gromadzenia tych opłat.
5. Podjęcie działań zmierzających do zakończenia procedur konkursowych w celu umożliwienia wykorzystania środków funduszy strukturalnych i sfinansowania złożonych projektów.
6. Zakończenie wdrażania w Urzędzie Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Marszałka w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania przekazanych uwag i wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub o przyczynach nie podjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia do Dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń 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 komisji odwoławczej.

*Z poważaniem*  
 DYREKTOR DELEGATURY  
 Najwyższej Izby Kontroli  
 up.  
*Marta Kosińska*  
 WICEDYREKTOR