



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4100-04-01/2013
P/13/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/010 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Iwona Gołębowska specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85190 z dnia 14.01.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa, ul. Światowida 77, Szczecin (71-727)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Chodarczewicz do dnia 31.01.2013 r., a od 31.01.2013 r. Bogusław Staszewski, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie ¹ . (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², realizację przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie (dalej: RIO) planu finansowego w ramach wykonania w 2012 r. budżetu państwa w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w planie finansowym dochody zostały zrealizowane w 94,4%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, z wyjątkiem 4 przypadków przekazywania dochodów (łącznie na kwotę 292 zł) z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 8 dni.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki RIO w wysokości 5.445,7 tys. zł. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 10,2% wydatków wykonanych w 2012 r. oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli³ negatywnie ocenia prowadzenie ksiąg rachunkowych. Skutkiem nieprawidłowo prowadzonej ewidencji finansowo-księgowej było nierzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych. Powyższą ocenę uzasadnia także nieskuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- niezgodności sprawozdań Rb-28 i Rb-BZ1 z księgami rachunkowymi,
- nieujmowania dowodów księgowych we właściwych okresach sprawozdawczych, co skutkowało zaniżeniem zobowiązań w sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2012 r. na kwotę 3.851,78 zł,
- nieprzeprowadzenia inwentaryzacji stanu należności na 31.12.2012 r.,
- nieodprowadzania środków pieniężnych z kasy na rachunek budżetu państwa na koniec miesiąca,
- zwłoki w prowadzeniu windykacji 2 należności na łączną kwotę 574 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

¹ dalej „Prezes”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

³ dalej „NIK”.

- nieustalenia w dokumentach określających zasady rachunkowości, unormowań zapewniających prawidłowe prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej i sporządzanie sprawozdań budżetowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych zrealizowanych przez RIO została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W planie finansowym na 2012 r. dochody budżetu zostały zaplanowane w kwocie 9.000 zł. Zrealizowane dochody wyniosły 8.492 zł (94,4% kwoty planowanej), w tym: 7.447 zł (93% planu) z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴ i 1.045 zł (104,5% planu) z tytułu wynagrodzenia dla płatnika za wykonywanie zadań określonych przepisami prawa. W porównaniu do 2011 r. osiągnięte w 2012 r. dochody były wyższe o 502 zł, z tego o 462 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania i o 40 zł z tytułu wynagrodzenia płatnika. Ustalono, że dochody były odprowadzane w terminach wynikających z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵ (dalej „rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sposobu wykonywania budżetu państwa”), z wyjątkiem 4 przypadków przekazywania dochodów (łącznie na kwotę 292 zł) z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 8 dni.

(dowód: akta kontroli str. 90, 122, 123, 132, 447-454)

Należności pozostałe do zapłaty według stanu na 31.12.2012 r. wyniosły 1.440 zł i były o 603 zł (72,2%) wyższe niż na koniec 2011 r. W kwocie tej należności niewymagalne wyniosły 583 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶, a wymagalne - 856 zł. Zaległości dotyczyły kosztów postępowania należnych od 3 osób, dochodzonych na podstawie wezwań: RIO-KO-31/2011 z 31.10.2011 r. na kwotę 282,27 zł (wymagalne od 27.11.2011 r.), RIO-KO-78/2011 z 5.04.2012 r. na kwotę 282,27 zł (wymagalne od 19.04.2012 r.) i RIO-KO-53/2010 z 4.07.2012 r. na kwotę 291,71 zł (wymagalne od 3.08.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 90, 95, 133)

W kontrolowanym okresie nie dokonano umorzeń należności ani nie uległy one przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 83, 85)

Saldo na rachunku bankowym subkonto dochody na 31.12.2012 r. wyniosło 1.003,13 zł. Środki te przekazano na rachunek Ministerstwa Finansów 4.01.2013 r., a 14.01.2013 r. przekazano dochody w kwocie 0,10 zł z kasy Izby⁷. Rozliczenie ww. dochodów nastąpiło w terminie wynikającym z § 16 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu wykonywania budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 295-311, 341)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Badanie czynności windykacyjnych dotyczących ww. 3 należności wymagalnych wykazało, że w jednym przypadku czynności te prowadzone były niezgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸, według którego wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty

⁴ dochody osiągane przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych działająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie (dalej „RKO”)

⁵ Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁶ należnych od 2 osób z datą wymagalności na 17.01.2013 r. (wezwanie do zapłaty z dnia 18.12.2012 r.) i na 2.05.2013 r. (postanowienie Przewodniczącego RKO z 19.11.2012 r. w sprawie odroczenia terminu zapłaty należności z uwagi na trudną sytuację finansową i zdrowotną obwinionego, wydanego na podstawie art. 155 ust 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

⁷ Zgodnie z wyjaśnieniem Głównego Księgowego „przy sporządzaniu druku *wpłaty gotówkowej* omyłkowo wpisano kwotę 291,71 zł zamiast 291,81 zł. Różnicę 0,10 zł wpłacono na rachunek dochodów niezwłocznie po zauważeniu błędu”.

⁸ Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

zobowiązań pieniężnych oraz niezgodnie z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, w myśl którego po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy. Ustalono, że od uprawomocnienia się orzeczenia RIO-KO-53/2010 do wystosowania wezwania do zapłaty kwoty 291,71 zł upłynęło 71 dni, a od daty wymagalności tej należności do dnia wystawienia tytułu wykonawczego upłynęło 147 dni⁹.

Radca RKO odpowiedzialna za prowadzenie czynności windykacyjnych należności z tytułu kosztów postępowania wyjaśniła, że przyczyną zwłoki w podjęciu czynności windykacyjnych było przeoczenie wynikające z nadmiernego obciążenia pracą.

W jednym przypadku RIO nie wystawiła tytułu wykonawczego dotyczącego należności¹⁰ wymagalnej z dniem 19.04.2012 r. na kwotę 282,27 zł, co było niezgodnie z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia. Radca RKO wyjaśniła, że „zobowiązany trzykrotnie w latach 2009-2011 uznany został za winnego i obciążony kosztami postępowania, które regulował terminowo. W przypadku ostatniej należności zastosowano środek windykacyjny w postaci monitów telefonicznych w czerwcu i grudniu 2012 r., na skutek których zobowiązany dokonał wpłaty 21.01.2013 r.” Zobowiązany uiścił należność 21.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 95-122, 124, 125)

2. Ustalono, że dochody na łączną kwotę 292 zł, stanowiące 3,4% dochodów wykonanych (8.492 zł) przekazano na rachunek Ministerstwa Finansów z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu wykonywania budżetu państwa, tj. dochody na kwoty: 75 zł, 69 zł, 78 zł i 70 zł odprowadzono z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 8, 4 i dwukrotnie - 2 dni. Główna Księgowa wyjaśniła, że „opóźnienia w odprowadzeniu dochodów na rachunek budżetu państwa spowodowane były przeoczeniem pracownika księgowości na skutek okresowego spiętrzenia się obowiązków służbowych.”

(dowód: akta kontroli str. 447-454)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ustalenia kontroli wskazują, że zalecenie pokontrolne, po kontroli NIK z wykonania budżetu państwa w 2007 r., dotyczące bieżącego analizowania stanu należności i bezzwłocznego podejmowania czynności mających na celu ich egzekwowanie, nie zostało zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 459)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność RIO w zakresie realizacji dochodów. Niezgodnie z przepisami prowadzono czynności windykacyjne wobec 2 dłużników oraz w 4 przypadkach nieterminowo odprowadzono dochody budżetu państwa.

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym na 2012 r. wydatki RIO zostały zaplanowane w wysokości 5.449 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone do projektu budżetu państwa, w części 80-Regionalne izby obrachunkowe, wyniosły łącznie 5.306 tys. zł, tj. 97,4% kwoty ujętej w planie finansowym. Zaplanowano je w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie planu finansowego kwot wydatków: wynagrodzenia osobowe pracowników i dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz pochodne od wynagrodzeń ustalono na poziomie planu finansowego na 2011 r. (wynagrodzenia stanowiły 82,2% planowanych wydatków ogółem), pozostałe wydatki zostały określone na podstawie analizy kształtowania się wydatków bieżących RIO w latach ubiegłych oraz bieżących potrzeb proporcjonalnie do wielkości otrzymanego limitu wydatków na 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 243-245)

⁹ tytuł wykonawczy na należność żadaną na podstawie wezwania z dnia 4.07.2012 r. wystawiono 28.12.2012 r.

¹⁰ żądanej w wezwaniu RIO-KO-78/2011 z dnia 5.04.2012 r.

Prezes RIO zatwierdził plan finansowy dochodów i wydatków w kwotach zgodnych z przekazanymi przez Ministra Administracji i Cyfryzacji (MAiC, dalej „dysponent główny”) w ramach ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.¹¹

(dowód: akta kontroli str. 249)

Zaplanowane w planie finansowym RIO wydatki w trakcie roku zostały zmniejszone per saldo o kwotę 625 zł w § 6060 decyzją Sekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (z 13.07.2012 r.). Wydatki te przeznaczono dla RIO w Olsztynie na modernizację serwera do obsługi stron internetowych regionalnych izb obrachunkowych.

W trakcie roku Prezes RIO wprowadził do planu finansowego zmiany na podstawie 11 decyzji w ramach i zgodnie z upoważnieniem MAiC (z 12.03.2012 r. - do przenoszenia wydatków między paragrafami w ramach rozdziału 75015). Jedną ze zmian polegała na zwiększeniu § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników* o kwotę 25,4 tys. zł poprzez zmniejszenie § 4040 *Dodatkowe wynagrodzenie roczne*, z przeznaczeniem na pokrycie wypłat nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych. Zmiany wprowadzone w 2012 r. do planu finansowego RIO były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb. Wg stanu na 31.12.2012 r. plan wydatków po zmianach wyniósł 5.448,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 203, 245-255)

Plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) przyznany przez dysponenta głównego na podstawie ustawy budżetowej wyniósł 231 tys. zł. W trakcie roku budżetowego Prezes RIO wprowadził 3 zmiany zmniejszające plan w łącznej kwocie 28,2 tys. zł do kwoty 202,8 tys. zł, każdorazowo niezwłocznie informując dysponenta głównego o wprowadzonej zmianie. Główna Księgowa wyjaśniła, że „(...) Izba nie otrzymała oddzielnej pisemnej informacji określającej, że limit planu w § 4170 ujęty w planie RIO, wg ustawy budżetowej jest limitem nieprzekraczalnym”.

(dowód: akta kontroli str. 203, 461)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności RIO w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RIO w zakresie planowania wydatków. Zaplanowano je racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z niezbędnych potrzeb.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane wydatki RIO wyniosły 5.445,7 tys. zł (100% planu) i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 172,4 tys. zł, tj. o 3,3%. Dominującą pozycję w wydatkach stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, zakupy usług pozostałych oraz delegacje służbowe. Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi¹² wyniosły 4.325,4 tys. zł (79,4% wydatków ogółem) i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 68,3 tys. zł w związku z koniecznością wypłaty nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych.

(dowód: akta kontroli str. 126-130)

Na podstawie badania próby 217 dowodów księgowych na kwotę 554,6 tys. zł stanowiących 10,2% wydatków RIO ustalono, że realizacja wydatków objętych badaniem była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ (dalej „ufp”), tj. wydatki były dokonywane w sposób oszczędny, celowy i umożliwiający terminową realizację zadań. W toku tego badania nie stwierdzono występowania w RIO mechanizmów korupcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 205, 206, 403, 414-428)

W 2012 r. RIO nie zawarła umów na zakup dostaw i usług o wartości przekraczającej 14.000 Euro (art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴).

(dowód: akta kontroli str. 29, 30, 262, 263)

¹¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 273.

¹² Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków.

¹³ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Sprawdzono realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki poniesione w związku z zawartymi umowami zlecenia i umowami o dzieło.

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w RIO wyniosło 59 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 1 osobę. Zmniejszenie zatrudnienia nastąpiło w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01). Wydatki na wynagrodzenia ogółem (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 16,8 tys. zł (w grupie: etatowi członkowie kolegiów regionalnych izb obrachunkowych - status 11 - nastąpił wzrost o 35,2 tys. zł, a w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – spadek o 18,5 tys. zł). Według danych wykazanych z rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 planowane wydatki na wynagrodzenia nie zostały przekroczone. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał z konieczności zapewnienia wypłat nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych w łącznej kwocie 141,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 134-140)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 5.174,78 zł¹⁵ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 109,53 zł, tj. o 2,2%. W grupie osób o statusie 01 przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wyniosło 4.596,06 zł (wzrost o 58,79 zł), w grupie o statusie 11 – 8.864,12 zł (wzrost o 366,99 zł). Przyczyną wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w grupie pracowników o statusie 11 była wypłata nagrody jubileuszowej.

(dowód: akta kontroli str. 134-140)

W 2012 r. w RIO wydatkowano 202,8 tys. zł na sfinansowanie wypłat w ramach § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*, w tym 194,7 tys. zł z tytułu udziału w RKO i 8,1 tys. zł z tytułu zawartych umów zlecenia, w tym: 5 umów zlecenia z osobami spoza RIO na kwotę 7,7 tys. zł i 1 umowy zlecenia z pracownikiem jednostki na kwotę 0,4 tys. zł. Szczegółowe badanie wszystkich ww. umów zlecenia wykazało, że zlecone prace zostały wykonane, prawidłowo odebrane i sfinansowane zgodnie z umowami, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym. Umowa zawarta z pracownikiem RIO nie dotyczyła zadań przypisanych mu zakresem obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 141-149)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 29,5 tys. zł (100% planu po zmianach) i w porównaniu do 2011 r. były wyższe 6-krotnie, tj. o 24,0 tys. zł w związku z wypłatą odprawy pośmiertnej rodzinie pracownika w kwocie 18,9 tys. zł oraz odszkodowania na rzecz byłego pracownika w kwocie 2 tys. zł, wypłaconego na podstawie ugody sądowej. Pozostałe wypłacone świadczenia dotyczyły: refundacji kosztów dojazdu pracowników RIO na szkolenia w ramach podnoszenia kwalifikacji z inicjatywy pracodawcy¹⁶ – 3,9 tys. zł, częściowej refundacji zakupu okularów korekcyjnych do pracy przy komputerze – 3,4 tys. zł, wypłat ekwiwalentu za odzież ochronną i jej pranie – 1,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 126, 137-138, 455-458)

Wydatki majątkowe (§ 6060) w 2012 r. poniesiono w kwocie 37,6 tys. zł (95,5% planu po zmianach) na zakup 8 notebooków i 1 zestawu komputerowego wraz z oprogramowaniem. Zakupy te były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Dokonując ww. zakupów nie stosowano Prawa zamówień publicznych, zgodnie z art. 4 pkt 8 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 29, 30, 126, 127, 130, 257-273)

Zobowiązania RIO na koniec 2012 r. wyniosły 344,3 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. o 3,3 tys. zł. Były to zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z 2011 r. wzrosły o 1,0%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 93, 128, 129)

W RIO, poza rachunkiem do obsługi Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, nie funkcjonowały żadne inne rachunki pomocnicze.

(dowód akta kontroli str. 295, 340)

¹⁵ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach - z uwzględnieniem wypłat nagród.

¹⁶ na podstawie zarządzenia nr 3/GK/2011 Prezesa RIO w Szczecinie z 12.09.2011 r. w sprawie warunków przyznawania refundacji kosztów przejazdu do miejsca odbywania szkolenia pracownikom RIO w Szczecinie.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności RIO w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie przez RIO środków budżetowych.

3. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. Izba nie realizowała projektów z udziałem środków europejskich i nie ponosiła w związku z tym żadnych wydatków. W badanym okresie RIO była natomiast ostatecznym odbiorcą projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 przez RIO w Zielonej Górze, na podstawie umowy Partnerskiej z 20.07.2007 r., zawartej w celu realizacji projektu pn. „Efektywniej, sprawniej, skuteczniej – wzmocnienie potencjału i podnoszenie kompetencji kadr Regionalnych Izb Obrachunkowych w Szczecinie i Zielonej Górze”. Izba skorzystała w 2012 r. z 17 szkoleń organizowanych w ramach ww. umowy, w których średnio uczestniczyło 24 pracowników RIO.

(dowód: akta kontroli str. 31-37, 126, 127, 131, 150)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności RIO w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że Prezes RIO nie określił formalnie (pisemnie) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. W wyniku analizy działań podejmowanych, w okresie objętym kontrolą, przez pracowników RIO w zakresie kontroli sprawozdań jednostkowych stwierdzono, że działania te były niewystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne, co mogło być jedną z przyczyn nieprawidłowości opisanych w pkt 4.2.

(dowód akta kontroli str. 39-58, 153-180)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na celowość określenia formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to między innymi ze standardów nr 10 i 11 określonych w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wskazujących na celowość dokumentowania procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych funkcjonujących w systemie kontroli zarządczej, dla zapewnienia ich spójności oraz celowości prowadzenia nadzoru nad wykonywaniem zadań dla m.in. ich skutecznej realizacji.

4.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych RIO za 2012 r.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania budżetowe zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym oraz w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: w sprawie sprawozdawczości budżetowej i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 89, 90, 92-94, 127, 188-199, 288)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 8,5 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Środki przekazane przez Ministra Finansów w kwocie 5.445,7 tys. zł wykazane w sprawozdaniu Rb-23 (do wykorzystania przez RIO na jej funkcjonowanie), były równe kwocie wydatków wykonanych, wynikających ze sprawozdania Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Szczecinie w dniu 15.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 89, 90, 126, 127, 188, 189)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych (8,5 tys. zł) była zgodna z zapisami na koncie 130-1 *Rachunki bieżące – środki do odprowadzenia na dochody*. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podział dochodów na paragrafy. Należności pozostałe do zapłaty ogółem wynikały z salda (Wn) konta 221-0 *Koszty postępowania*, prowadzonego według dłużników, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸ (dalej „rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości”).

(dowód: akta kontroli str. 65, 75, 90, 190-192)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 5.445,7 tys. zł i była zgodna z kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów i z zapisami na koncie 130-2 *Środki na wydatki*, we wszystkich paragrafach wydatków z wyjątkiem §§ 4010, 4040, 4170, 4270, 4300, 4410, w których kwoty wynikały z sum sald na kontach 130-2 i 101-1 *Kasa – środki bieżące*. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych do kont 101-1 i 130-2, prowadzona była według paragrafów. Wykazane w sprawozdaniu zobowiązania niewymagalne w kwocie 344,3 tys. zł nie wynikały z ewidencji księgowej RIO.

(dowód: akta kontroli str. 63-71, 76, 126, 131)

Na koniec 2012 r. w RIO nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz inne zobowiązania podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z. Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z i w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 71-84, 92-94)

Do okresów sprawozdawczych 2012 r. miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁹. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) wynikały z zapisów na kontach 130 i 101, w związku z przyjętą zasadą ewidencjonowania wydatków według podzadań i działań (zarządzeniem Prezesa RIO z 2.01.2012 r. w sprawie zmiany Zakładowego Planu Kont). Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 56, 57, 199)

¹⁷ Dz.U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

Ustalone
nieprawidłowości

1. Ujęte w sprawozdaniu rocznym Rb-28 kwoty wydatków w §§ 4010, 4040, 4170, 4270, 4300, 4410 wynikały z sum sald na kontach 130-2 i 101-1, co było niezgodne z § 13 ust. 3 pkt 3 rozdziału 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, który stanowi, że w kolumnie *Wykonanie wydatków* wykazuje się wykonane wydatki, na podstawie danych księgowości analitycznej do konta rachunek bieżący jednostki budżetowej. Główna Księgowa odpowiedzialna za sporządzanie sprawozdań budżetowych wyjaśniła, że „w Izbie przyjęto, że ewidencję wykonania budżetu prowadzi się na kontach 130 – rachunek bankowy oraz 101 – kasa”. Zasada ta nie została ujęta w Polityce rachunkowości RIO²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 39-55, 63-71, 126, 127, 193, 194)

2. W sprawozdaniu rocznym Rb-28 wykazano zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2012 r. (§ 4040 – 288.000 zł) wraz z pochodnymi od tego wynagrodzenia (§ 4110 – 49.248 zł i § 4120 – 7.056 zł), które nie wynikały z ksiąg rachunkowych, tj. z sald na kontach rozrachunkowych 225, 229 i 231, co było niezgodne z § 13 ust. 3 pkt 5 rozdziału 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, który stanowi, że w kolumnie *Zobowiązania ogółem* wykazuje się wszystkie uznane przez jednostkę zobowiązania, niespłacone do końca okresu sprawozdawczego. Główna Księgowa wyjaśniła, że „(...) z uwagi na fakt, że do dnia sporządzenia sprawozdania rocznego Rb-28 nie była sporządzona lista wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego, po uzgodnieniu z Departamentem Budżetu i Finansów Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, w sprawozdaniu wykazano zobowiązanie do wysokości planu w § 4040 na rok 2013.”

(dowód: akta kontroli str. 76, 193, 194, 200, 201, 235)

3. W sprawozdaniu rocznym Rb-BZ1 kwoty planu (wynikające z planu finansowego na podstawie kwot zawartych w ustawie budżetowej) i planu po zmianach wykazano w oparciu o wersję papierową planu budżetu zadaniowego, a nie na podstawie zapisów na koncie 990, co było niezgodne z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości, w myśl którego konto 990 służy do ewidencji planu finansowego wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, na stronie Ma konta 990 ujmuje się równowartość zrealizowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz wartość planu niezrealizowanego. Główna Księgowa wyjaśniła, że „w sprawozdaniu rocznym Rb-BZ1 za 2012 r. kwoty ujęte w kolumnach 3-8 „Plan wg ustawy budżetowej” i kolumnach 9-14 „Plan po zmianach” nie wynikały z ksiąg rachunkowych z uwagi na niefunkcjonowanie konta pozabilansowego 990, w związku z przyjęciem przez Izbę ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym na kontach 130 – rachunek bieżący oraz 101 – kasa. Kwoty planu wynikały z przyjętego planu finansowego w układzie zadaniowym, sporządzonego w wersji papierowej”. Ustalono, że konto 990 nie zostało wprowadzone do ZPK.

(dowód: akta kontroli str. 199, 208, 209, 235, 288)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK celowym byłoby określenie formalnych zasad nadzoru nad prawidłowością sporządzania sprawozdań budżetowych. Za ich sporządzanie zgodnie z zakresem obowiązków odpowiedzialna była Główna Księgowa, która prowadziła również ewidencję księgową oraz odpowiadała za opracowywanie projektów przepisów wewnętrznych wydawanych przez Prezesa w zakresie rachunkowości. Zarządzenie Prezesa RIO z 29.11.2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli zarządczej w RIO w Szczecinie ani przepisy wewnętrzne regulujące zasady prowadzenia gospodarki finansowej nie ustalały zasad sprawowania kontroli w zakresie prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

(dowód akta kontroli str. 11-14, 163-173)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz negatywnie zgodność z ewidencją księgową kwot wydatków ujętych w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania wydatków budżetowych oraz w sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

²⁰ Zarządzenie nr 2/GK/2011 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z 31.05.2011 r.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

RIO posiadała opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów, określone w zarządzeniu Prezesa RIO z 14.08.2006 r. w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. Zgodnie z § 7 Polityki rachunkowości ustalonej zarządzeniem Prezesa Izby z 31.05.2011 r. księgowość RIO prowadzona była techniką komputerową za pomocą programu finansowo-księgowego SFINKS. Program ten funkcjonował w Izbie od 1.01.2005 r.

(dowód: akta kontroli str. 41, 51, 58, 153-162)

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w zarządzeniu Prezesa RIO z 14.01.2003 r. w sprawie ochrony i zabezpieczenia danych i urządzeń stosowanych w systemie księgowości rachunkowej²¹. System SFINKS spełniał wymagania określone w art. 14 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²² (uor) w zakresie chronologicznego ujęcia zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym, ciągłości numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenia osoby odpowiedzialnej za treść zapisu, zachowania kolejności numerowania i ciągłości liczenia sum zapisów (obroty) oraz kontroli kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego, stosownie do art. 23 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 uor.

(dowód: akta kontroli str.42, 51-55, 58, 181, 185)

W RIO przeprowadzono badanie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi faktur, stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. Z wyeksportowanej bazy danych dokumentów zawierającej wszystkie zapisy księgowe (wydatki po stronie Wn i Ma) dotyczące 2012 r., z wykorzystaniem programów informatycznych (Excel i Pomocnik Kontrolera 5.3) wybrano zapisy na koncie 130 (Ma) oraz 101 (Ma), po usunięciu z konta 130 zapisów dotyczących pobrania gotówki z banku do kasy. Z pliku wyłączono zapisy dotyczące: wynagrodzeń i pochodnych wynagrodzeń (§§ 401–408, 411–415, 418–420), Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (§ 444), dokumenty korygujące zapisy księgowe (korekty), zapisy techniczne, zapisy zmniejszające poniesione koszty, zapisy o wartości poniżej 50 zł i dokumenty badane w doborze celowym.

(dowód: akta kontroli str. 404, 405)

Z określonego w powyższy sposób zbioru 2.149 dowodów o łącznej wartości 1.026,1 tys. zł, wylosowano próbę 230 zapisów (195 dowodów) statystyczną metodą monetarną na kwotę 488,5 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano również 22 dowody księgowe dobrane w sposób celowy na łączną kwotę 66,0 tys. zł, w tym zakupy majątkowe na kwotę 37,6 tys. zł (2 dowody). Wydatki objęte badaniem w łącznej kwocie 554,6 tys. zł stanowiły 10,2% wydatków wykonanych przez RIO w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 182, 362-366, 404-413)

Kontrolą w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych objęto ww. próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 554,6 tys. zł. Stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym, za wyjątkiem 14 faktur na łączną kwotę 24.797,49 zł, na których nie zamieszczono wskazania miesiąca księgowania, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor.

(dowód: akta kontroli str. 406-428)

²¹ uchylone z dniem 1.01.2013 r. na podstawie zarządzenia nr 4/GK/2013 Prezesa RIO z 1.01.2013 r. w sprawie ochrony i zabezpieczenia danych i urządzeń stosowanych w systemie księgowości rachunkowej.

²² Dz.U. z 2013, poz.330 j.t.

Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości (polityka rachunkowości) nie zawierała wszystkich elementów określonych w art. 10 ust. 1 uor, tj.:

- prawidłowo określonego zakładowego planu kont – stwierdzono brak opisu zasad funkcjonowania kont syntetycznych oraz brak kont 720 i 990,
- zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
- wskazania stosowanej w RIO wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji,
- wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań między księgą główną a księgami pomocniczymi oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
- opisu struktury oprogramowania i powiązań między funkcjonującymi systemami, zasad i zakresu zapisów wprowadzanych ręcznie do systemu SFINKS z innych systemów,
- zasad klasyfikacji zdarzeń do okresu sprawozdawczego,
- określenia odstępstw od zasady księgowania wszystkich zakupów na kontach rozrachunkowych,
- procedury zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych.

Obowiązująca w 2012 r. dokumentacja określająca zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych²³ nie obejmowała zasad postępowania z dokumentami od momentu ich wpływu do komórki księgowości do dokonania trwałego zapisu w księgach.

W zarządzeniu stanowiącym regulamin prowadzenia kontroli zarządczej²⁴ nie wprowadzono regulacji w sprawie kontroli zarządczej, określonych w standardzie nr C14 *Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych* i E19 *Monitorowanie systemu kontroli zarządczej*²⁵, w tym regulacji określającej osoby (stanowiska) odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości.

Główna Księgowa, odpowiedzialna za opracowywanie przepisów wewnętrznych dotyczących prowadzenia rachunkowości wyjaśniła, że nie opracowała tych dokumentów z powodu przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 13, 163-173, 182-187, 462,463)

Ustalono ponadto, że system SFINKS nie zapewniał kontroli trwałości zapisów i możliwości ich modyfikacji po sporządzeniu sprawozdania budżetowego, co było niezgodne z przepisami art. 23 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 5 pkt 2 uor.

(dowód: akta kontroli str. 182)

2. Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych wykazał, że:

- zatwierdzanie zapisów księgowych nie odbywało się na bieżąco – w 2012 r. wszystkie sprawozdania miesięczne Rb-28, z wyjątkiem sprawozdań za sierpień i wrzesień, sporządzone zostały na podstawie nietrwałych zapisów, ponieważ zamknięcie miesiąca nastąpiło po sporządzeniu sprawozdania,
- plan finansowy RIO na 2012 r. (zatwierdzony przez Prezesa 6.04.2012 r.) i zaangażowanie wydatków według stanu na 31.05.2012 r. zapisane zostały w księgach i zatwierdzone 2.07.2012 r.; zaangażowanie i wykonanie wydatków za listopad 2012 r. zapisano w księgach 11.01.2013 r., a zatwierdzono – 18.01.2013 r.,
- zmiany wprowadzone do planu finansowego w danym miesiącu sprawozdawczym nie były ujmowane w księgach na bieżąco, ale w ostatnim dniu miesiąca sprawozdawczego,
- nie dokonywano zapisów w ujęciu memoriałowym, tj. z uwzględnieniem daty operacji gospodarczej.

²³ Zarządzenie nr 2/GK/2006 Prezesa RIO z 14.08.2006 r. w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w RIO podjęte na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) nieobowiązującej w 2012 r.

²⁴ Zarządzenie nr 78/2011 Prezesa RIO z 29.11.2011 r. w sprawie wprowadzenia kontroli zarządczej w RIO.

²⁵ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów z 2009 r. Nr 15, poz.84)

Przegląd dowodów księgowych ujętych w księgach od 1 do 15.10.2012 r. i od 1 do 15.01.2013 r. oraz 230 dowodów księgowych wylosowanych w próbie statystycznej wykazał, że 34 dowody na łączną kwotę 30.797,96 zł nie zostały ujęte we właściwym okresie sprawozdawczym, przez co nie wykazano ich jako zobowiązania w sprawozdaniach miesięcznych (według stanu na: 31.01. – 1.740,60 zł, 28.02.– 2.162,65 zł, 30.04. – 10.344,76 zł, 31.05. – 974,70 zł, 30.06. – 160,64 zł, 31.07. – 1.969,85 zł, 31.08. – 3.235,09 zł, 30.09.– 6.357,89 zł) oraz w sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2012 r. – na kwotę 3.851,78 zł.
(dowód: akta kontroli str. 205-207, 361-403)

Zgodnie z art. 4. ust. 2 uor zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Ewidencjonując dowody należy przestrzegać zasady memoriału określonej w art. 40 ust. 2 pkt 2 ufp, art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 uor. Przepisy te stanowią, że: w księgach rachunkowych ujmuje się wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność wydatków; do okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym; w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Zdaniem Głównej Księgowej – jak wyjaśniła - „...„data operacji” w systemie SFINKS jest uznawana za datę zatwierdzenia dowodu do wypłaty, ponieważ dowód bez „opracowania” czy zatwierdzenia nie może być umieszczony w księgach rachunkowych i aby dochować wierności zasadzie chronologii zapisów, data wystawienia otrzymanego dowodu dla jednostki budżetowej nie rozliczającej podatku VAT ma znaczenie wtórne. Data zatwierdzenia do księgowania po opracowaniu dowodu i jego zatwierdzeniu jest datą, w której powinien być dokonany stosowny zapis księgowy. Dowody zewnętrzne otrzymane i zatwierdzone do pierwszego dnia następnego miesiąca po okresie sprawozdawczym ewidencjonowane są w księgach w miesiącu, którego dotyczą. Z uwagi na fakt, iż sprawozdanie o wydatkach Rb-28 należy przekazać dysponentowi nadzrędnemu w terminie najpóźniej do dnia 10 następnego miesiąca, oraz biorąc pod uwagę kasowe wykonanie wydatków jednostki budżetowej, sprawozdanie Rb-28 może być sporządzane już pierwszego dnia następnego miesiąca po okresie sprawozdawczym”.

(dowód: akta kontroli str. 61, 208, 231)

3. Na podstawie badania próby 230 zapisów na kwotę 488.538 zł i 9 dowodów na kwotę 3.750 zł stwierdzono w 65 dowodach na kwotę 90.735 zł nieprawidłowość o charakterze systematycznym polegającą na potwierdzaniu przeprowadzenia kontroli merytorycznej niezgodnie z wymogami określonymi w § 1 pkt 7 załącznika do zarządzenia nr 2/GK/2006 Prezesa RIO z 14.06.2006 r. w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w RIO. Kierownik Biura RIO wyjaśniła, że „przeprowadzanie kontroli potwierdzano podpisem złożonym na każdym dowodzie księgowym i dokładną datą. Ze względu na charakter i strukturę jednostki (mała jednostka) oraz szeroki zakres obowiązków ograniczono opisywanie każdego dowodu w sposób bardzo szczegółowy”.

(dowód: akta kontroli str. 363, 364)

Od 31.10.2012 r. przeprowadzenie kontroli merytorycznej potwierdzane było na dowodach księgowych odciskiem pieczęci „Potwierdzenie przeprowadzenia kontroli merytorycznej”.

(dowód: akta kontroli str. 414-428)

4. Ustalono, że w okresie od stycznia do listopada 2012 r. na ostatni dzień każdego miesiąca w kasie RIO pozostawały nieodprowadzone na rachunek bankowy środki finansowe w kwotach od 2.848,30 zł (na 31.03.2012 r.) do 30.936,11 zł (na 30.10.2012 r.), w tym: na 30.04. – 12.218,62 zł, na 30.06. – 26.690,24 zł, na 31.07. – 25.014,56 zł, na 31.08. – 17.754,18 zł, na 30.09. – 20.493,75 zł, na 30.11. – 19.623,88 zł, co było niezgodne z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, w myśl którego niewykorzystane środki są zwracane z kasy na rachunek bieżący wydatków dysponenta środków budżetu państwa ostatniego dnia roboczego każdego miesiąca, z zastrzeżeniem ust. 3, który - wobec nieustalenia kwoty zwolnionej z przekazywania - nie miał zastosowania w RIO.

(dowód: akta kontroli str. 204)

Główna Księgowa, która nadzoruje gospodarkę kasową wyjaśniła, że „w RIO w 2012 r. nie odprowadzono środków finansowych z kasy na rachunek bankowy (subkonto wydatki) na koniec każdego miesiąca sprawozdawczego z uwagi na funkcjonowanie pogotowia kasowego. W instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w RIO, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia Prezesa RIO z 14.08.2006 r., w paragrafie 3 pkt 1 zapisano, że RIO posiada w kasie stały zapas gotówki, zwany pogotowiem kasowym. Co prawda przez niedopatrzenie nie określono wysokości tegoż pogotowia, nie mniej jednak nie wpłynęło to na przeświadczenie służb finansowo-księgowych o funkcjonowaniu pogotowia kasowego w Izbie. (...) Wysokość tych stanów utrzymywana była z uwagi na zabezpieczenie wypłat z różnych tytułów, a zwłaszcza wypłaty odprawy emerytalnej w przypadku, gdyby w dniu odwołania Prezesa Izby nie było wystarczającej kwoty do dyspozycji na rachunku bieżącym subkonto wydatki. Z uwagi na składanie zapotrzebowania na środki finansowe z miesięcznym wyprzedzeniem, nie zawsze jest możliwość szybkiego otrzymania środków budżetowych od dysponenta nadrzędnego”.

(dowód: akta kontroli str. 204, 231, 462, 463)

5. Do dnia zakończenia kontroli nie przeprowadzono w RIO inwentaryzacji należności i zobowiązań według stanu na 31.12.2012 r., co jest niezgodne z art. 26 ust. 3 pkt 1 uor., w myśl którego inwentaryzację aktywów należy zakończyć do 15 dnia następnego roku po roku obrotowym. Główna Księgowa wyjaśniła, że „(...) nie dokonano inwentaryzacji w drodze uzgodnienia stanu sald na kontach rozrachunkowych według stanu na dzień 31.12.2012 r. z uwagi na spiętrzenie się licznych terminowych obowiązków służbowych (...). W ocenie Głównej Księgowej „art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości nie dotyczy inwentaryzacji przeprowadzanej metodą porównania stanów księgowych z odpowiednimi dokumentami, a więc termin przeprowadzenia inwentaryzacji drogą porównania stanu z ksiąg z dokumentami nie jest ograniczony terminem 15 dnia po dniu bilansowym (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 274-287)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK główną przyczyną nieprawidłowości stwierdzonych w toku badania ksiąg rachunkowych, za które odpowiedzialność ponosi Główna Księgowa RIO, był brak mechanizmów kontroli funkcjonalnej na etapie zatwierdzania dowodów księgowych i wprowadzania ich do urzędzeń księgowych, zatwierdzania zapisów księgowych, sporządzania sprawozdawczości budżetowej i dostosowywania procedur wewnętrznych RIO do obowiązujących przepisów w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości.

Zalecenie pokontrolne NIK, po kontroli wykonania budżetu w 2007 r., dotyczące uzupełnienia obowiązujących procedur kontroli finansowej o aktualne standardy opracowane przez Ministra Finansów, zostało przez RIO zrealizowane na dużym poziomie uogólnienia, ponieważ nie określono w nim szczegółowych mechanizmów kontroli finansowej. W § 12 i § 13 swojego zarządzenia z 29.11.2011 r. Prezes RIO wskazał na wewnętrzne regulacje określone w innych dokumentach, dotyczące kontroli operacji finansowych i gospodarczych, które w przypadku nadzoru nad prawidłowością prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań budżetowych okazały się nieskuteczne.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i negatywnie w odniesieniu do bieżących sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz negatywnie ich zgodność z zasadami rachunkowości i skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Działania podejmowane przez Prezesa RIO w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

Działalność RIO, w tym skuteczność sprawowania nadzoru i kontroli przez Prezesa RIO nad prowadzeniem gospodarki finansowej Izby, była kontrolowana przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w okresie od 22 do 31 sierpnia 2012 r. Kontrolą objęto prawidłowość wykonywania przez RIO działalności kontrolnej, szkoleniowej i informacyjnej, realizację postanowień ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przestrzeganie przepisów KPA

w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków. Poddano również badaniu prowadzenie działalności finansowo-księgowej na podstawie kryterium zgodności z prawem oraz dokumentację: przyjętych zasad rachunkowości, wewnętrznych aktów prawnych, zakupu i ewidencji środków trwałych i przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych, wykorzystania pojazdów do celów służbowych, a także kwalifikowanie wydatków do § 4300 i 4170 w 2011 r. W wystąpieniu pokontrolnym z 17.10.2012 r. Minister zalecił:

- uaktualnienie wewnętrznych przepisów obowiązujących w RIO ze szczególnym zwróceniem uwagi na określenie wymogów stawiania daty przy podpisywaniu i zatwierdzaniu wszelkich dokumentów oraz określenie wysokości pogotowia kasowego,
- kwalifikowanie wydatków za noclegi poniesione w trakcie podróży służbowych do paragrafu 4410 wydatków budżetowych oraz dokonanie korekty wydatków wcześniej kwalifikowanych do § 4300, spowodowanie zwrotu przez pracowników nieprawidłowo naliczonych kosztów podróży służbowej w 2011 r. w łącznej kwocie 34,5 zł,
- zwiększenie nadzoru nad kontrolą dokumentów pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 342-350)

Realizując zalecenia pokontrolne z dniem 1.01.2013 r. Prezes RIO:

- zatwierdził nowe regulacje wewnętrzne uchylając: zarządzenie nr 9/2009 z 25.05.2009 r. w sprawie: gospodarki majątkiem trwałym w użytkowaniu i odpowiedzialności za powierzone mienie w RIO, zarządzenie nr 2/GK/2006 z 14.08.2006 r. w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w RIO, zarządzenie nr 3/2003 z 14.01.2003 r. w sprawie ochrony i zabezpieczania danych i urządzeń stosowanych w systemie księgowości komputerowej, zarządzenie nr 3/GK/2008 z 3.11.2008 r. w sprawie zasad przeprowadzania inwentaryzacji,
- w zarządzeniu nr 2/GK/2013 Prezesa RIO z 2.01.2013 r. w sprawie pogotowia kasowego ustalono jego wysokość w minimalnej kwocie 5.000 zł i maksymalnej 30.000 zł z przeznaczeniem na wypłaty należności z tytułu zatrudnienia (płace) i delegacji służbowych oraz na uzasadnione zaliczki, drobne zakupy materiałów biurowych, środków czystości, paliwa.

(dowód: akta kontroli str. 58, 240, 241)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Ustalenia kontroli wskazują, że działania podejmowane przez Prezesa RIO w ramach kontroli zarządczej były niewystarczające w zakresie kontroli i nadzoru nad prowadzeniem rachunkowości przez Główną Księgową RIO i sporządzaniem sprawozdań budżetowych (obowiązek zapewnienia skutecznej kontroli zarządczej wynika z art. 69, ust 1 pkt 3 ufp).

2. RIO nie była kontrolowana przez NIK w 2012 r. w zakresie wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe. Ostatnia kontrola dotyczyła wykonania budżetu państwa za 2007 r. Ustalenia kontroli wskazują, że wnioski pokontrolne zostały zrealizowane z wyjątkiem bieżącego analizowania stanu należności z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i bezwzględnego podejmowania czynności mających na celu ich egzekwowanie.

3. Wyjaśnienia Głównej Księgowej, złożone w toku kontroli, dotyczące celowości utrzymywania wysokich stanów gotówki w kasie - w ocenie NIK – nie stanowią uzasadnienia dla ustalenia pogotowia kasowego RIO w wysokości powyżej 5.000 zł.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania podejmowane przez Prezesa RIO w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Terminowe przekazywanie dochodów na rachunek budżetu państwa.

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 j.t.

2. Bieżące analizowanie stanu należności i bezzwłoczne podejmowanie czynności windykacyjnych i egzekucyjnych.
3. Uzupelnienie obowiązujących zasad rachunkowości i procedur kontroli finansowej o mechanizmy kontroli bieżącej zapewniające rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych.
4. Prowadzenie ewidencji księgowej w ujęciu memoriałowym, w tym wskazywanie na dowodach księgowych miesiąca księgowania.
5. Wprowadzanie do ewidencji księgowej daty operacji gospodarczej i księgowanie zdarzeń gospodarczych do właściwego okresu sprawozdawczego, w tym zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi od tych wynagrodzeń na kontach rozrachunkowych danego roku.
6. Przeprowadzanie inwentaryzacji należności według stanu na koniec roku budżetowego.
7. Odprowadzanie z kasy na rachunek bankowy nadwyżki środków finansowych na koniec miesiąca.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 20 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, dnia marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Iwona Gołębiewska
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis