



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Jacek Jezierski

LWA – 4100-10-01/2013
P/13/177

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/177 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 14 Rzecznik Praw Dziecka.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler Monika Mazurek - Szczepaniak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84581 z dnia 9 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Biuro Rzecznika Praw Dziecka, ul. Przemysłowa 30/32, 00 450 Warszawa, zwane dalej „Biuro RPD”.

Kierownik jednostki kontrolowanej Marek Michalak, Rzecznik Praw Dziecka

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 14 Rzecznik Praw Dziecka.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.² dochody w części 14 zostały zrealizowane w 125% (tj. w kwocie 2,5 tys. zł). Były one prawidłowo ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 9 667,6 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 22,8% zrealizowanych w części 14 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Rzecznik Praw Dziecka zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp) prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację budżetu i polegały na:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 273.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

- zawieraniu umów cywilnoprawnych w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴ powinny być zawarte umowy o pracę,
- nierzetelnym dokumentowaniu wykonania i odbioru prac zleconych na podstawie umów cywilnoprawnych,
- zatwierdzaniu, w systemie księgowości komputerowej dowodów księgowych dotyczących usług zdrowotnych, w dacie wcześniejszej niż data wprowadzenia i zapisania dokumentu w systemie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 14 Rzecznik Praw Dziecka została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 14 zostały zaplanowane w kwocie 2 tys. zł. Łącznie zrealizowane dochody wyniosły 2,5 tys. zł, tj. 125% kwoty planowanej.

(dowód: akta kontroli str.4,6-7,368)

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str.478-479)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 14 zostały zaplanowane w wysokości 9 856 tys. zł i stanowiły 100% kwoty zgłoszonej przez dysponenta do projektu budżetu. Zostały one zaplanowane 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 kwot wydatków: wzrost stanu zatrudnienia o 7 etatów oraz wydatków związanych z zużyciem i wymianą sprzętu komputerowego i pracami remontowymi pomieszczeń biurowych.

(dowód: akta kontroli str. 5,15-21)

W 2012 r. Rzecznik Praw Dziecka wystąpił⁵ do Ministra Finansów o wyrażenie zgody na zwiększenie (przeniesienie), w ramach przyznanego budżetu, kwoty na wynagrodzenia bezosobowe z 210 tys. zł do wysokości 410 tys. zł. Wzrost uzasadniony był między innymi koniecznością wykonania większej liczby analiz prawnych, a także rozszerzeniem współpracy z pedagogami i psychologami, przeprowadzeniem dodatkowych akcji promujących prawa dziecka m.in. konkursów, paneli dyskusyjnych dla dzieci i o dzieciach. Na podstawie rozporządzenia z dnia 13

⁴ Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.

⁵ Pismo z dnia 13.04.2011 znak ADM/071/2-1/2012/MGA.

lipca 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych w 2012 r.⁶ Minister Finansów wyraził zgodę na zwiększenie wysokości wynagrodzeń bezosobowych o kwotę 200 tys. zł.

(dowód akta kontroli str.488-490)

Zaplanowane w ustawie budżetowej kwoty wydatków nie zostały zmienione. W trakcie 2012 r. stosownie do art. 171 ust.1 ustawy o finansach publicznych Rzecznik Praw Dziecka, w ramach części 14 dokonał siedmiu przeniesień wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej. Zmian dokonywano w okresie od 30 marca do 30 grudnia 2012 r. Największe kwotowo zmiany polegały na zwiększeniu środków w § 4300 usługi pozostałe (o 88,3 tys. zł), w § 4170 wynagrodzenia bezosobowe (o 57,4 tys. zł) i zmniejszeniu w § 4410 podróże służbowe krajowe (o 81,1 tys. zł) i w § 4390 zakup usług wykonanie ekspertyz (o 87,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.32-46)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Rzecznika Praw Dziecka dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Zgłoszone przez dysponenta części 14 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zapewnienia finansowania realizowanych zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 14 wydatki wyniosły 9 667,6 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 1 128 tys. zł, tj. o 13,2 %. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 751 rozdział 75101 w § 4010 wynagrodzenia osobowe pracowników (3 359,4 tys. zł) oraz § 4300 usługi pozostałe w wysokości 2 682,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.47-48,497)

Zasilanie Biura RPD w środki finansowe w 2012 r. odbywało się zgodnie z aktualizowanymi na bieżąco planami zasileń na poszczególne miesiące roku budżetowego. Ewidencja konta 130 „rachunek bieżący” była zgodna z operacjami na rachunkach bankowych Biura RPD.

(dowód: akta kontroli str.49-54)

Zwroty niewykorzystanych środków na wydatki przekazywane były na centralny rachunek bieżący budżetu państwa na koniec dnia operacyjnego zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁷. Środki niewykorzystane na koniec roku zostały w dniu 31 grudnia 2012 r. przekięgowane na centralny rachunek budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 55-59)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 2 209,6 zł tj. 22,8% wydatków ogółem w części 14. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Biuro Rzecznika Praw Dziecka dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na ochronę i promocję praw dziecka.

(dowód: akta kontroli str.353)

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 9 333,8 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 997,7 tys. zł, tj. o 12%. W tej grupie

⁶ Dz. U z 2012 r. poz. 832.

⁷ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

wydatków 45,6% stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (4 265,1 tys. zł) oraz 54,3% zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 5 068,7 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia⁸ wyniosły 3 607,3 tys. zł⁹ i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 8,6 tys. zł. (dowód: akta kontroli str.47- 48)

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

Przeciętne zatrudnienie¹⁰ w 2012 r. w części 14 wyniosło 58 osób i było takie same jak w 2011 r., z tego 57 osób nieobjętych było mnożnikowym systemem wynagrodzeń oraz 1 osoba zajmowała kierownicze stanowisko państwowe.

(dowód akta kontroli str.60)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego zatrudnionego w 2012 r. (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem) wyniosło 5 182,9 zł, tj. o 0,2% mniej niż w roku poprzednim (5 194,8 zł), w tym o statusie 01: 5 003,4 zł tj. o 1,2% mniej niż w 2011 r. (5 062,3 zł), o statusie 02: 15 416,7 zł tj. o 21% więcej niż w 2011 r. (12 750 zł).

(dowód akta kontroli str.60)

Dyrektor Biura Rzecznika Praw Dziecka odnosząc się do przyczyn zmniejszenia przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogółem na jednego zatrudnionego w 2012 r. wyjaśniła, że „ (...) zgodnie z pismem z Ministerstwa Finansów w 2012 roku nie zostały przekazane do ZUS pochodne od wynagrodzeń wypłaconych w grudniu 2012 r. Środki te zostały przekazane w styczniu 2013 r. a naliczone za grudzień 2012 r. (...). Zwiększenie poziomu wynagrodzeń w grupie osób o statusie 02 było spowodowane wypłatą nagrody jubileuszowej”.

(dowód akta kontroli str. 494-495)

W 2012 r. Biuro Rzecznika Praw Dziecka było stroną 78 umów zleceń i umów o dzieło zawartych w 2012 r. oraz 6 umów zawartych w 2011 r. Świadczenia na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 259,1 tys. zł, tj. 96,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatkowana na ten cel kwota była niższa o 40 tys. zł (299,1 tys. zł).

(dowód akta kontroli str.48,66-69)

Szczegółowym badaniem objęto 20 umów cywilnoprawnych na ogólną kwotę 142, 2 tys. zł, w tym 13 umów zleceń o wartości 81,3 tys. zł, pięć umów o dzieło o wartości ogółem 36, 9 tys. zł oraz dwie umowy współpracy o wartości 24 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały sfinansowane zgodnie z umowami, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód akta kontroli str.70-76)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 3,9 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 11,4% tj. o 0,4 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem większych kosztów okularów korekcyjnych. Wszystkie poniesione wydatki dotyczyły rozliczeń zakupu okularów przeznaczonych do pracy przy komputerze.

(dowód akta kontroli str. 47,270-271)

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 329,9 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 129,9 tys. zł, z czego 100% wydatkowano na zakupy inwestycyjne. Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. zrealizowano między innymi na zakup i instalację serwera, macierzy dyskowej i sprzętu komputerowego (306,8 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 47)

⁸ Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków.

⁹ § 4010 wynagrodzenia oraz § 4040 dodatkowe wynagrodzenie roczne.

¹⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

Zobowiązania w części 14 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 471,6 zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Główną pozycję 238,8 zł stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 48,2%. Na wzrost zobowiązań wpływ miały nie zapłacone pochodne od wynagrodzeń finansowanych przez pracodawcę, których termin wymagalności przypadał na styczeń 2013 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 454-456,484-485)

W 2012 roku Biuro RPD udzieliło sześciu zamówień publicznych o łącznej wartości 1098,2 tys. zł brutto.

Kontrolą objęto jedno postępowanie o zamówienie publiczne, w trybie zamówienia z wolnej ręki. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej zamówienia nie stwierdzono nieprawidłowości. Mimo, że wartość zamówienia nie przekraczała 14 000 Euro, zostało ono przeprowadzone według procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowania, a rozliczenia finansowego dokonano w terminie i prawidłowo ujęto je w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str.385-386,400, 437-449)

Zrealizowany został wniosek zawarty w wystąpieniu pokontrolnym NIK z wykonania budżetu państwa w części 14 w 2011 r. dotyczący sporządzania planu zamówień publicznych zgodnie z obowiązującym w Biurze RPD Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości przekraczającej kwotę 14.000 Euro.

(dowód: akta kontroli str. 399)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie wydatkowania środków stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych:

1. BRPD zatrudniało sześć osób z zewnątrz na podstawie dwunastu umów zleceń¹² przy zachowaniu warunków wykonywania pracy określonych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 22 § 1² nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną. Dwanaście skontrolowanych umów dotyczyło realizacji zadań należących do kompetencji dwóch komórek organizacyjnych BRPD określonych w regulaminie organizacyjnym (Dział Komunikacji Społecznej oraz Zespół Administracyjny) przez zewnętrznych zleceniobiorców. Zleczone czynności obejmowały działania z zakresu obsługi medialnej, public relations oraz wsparcia obsługi kadrowo-płacowej. W ocenie NIK w zawartych umowach zlecenia istniała przewaga cech charakterystycznych dla stosunku pracy w rozumieniu art.22§1 ustawy Kodeks pracy tj. dobrowolność, podporządkowanie pracownika kierownictwu, osobisty obowiązek ich wykonania, powtarzalność wykonywanej pracy w odstępach czasu i comiesięczna wypłata wynagrodzenia. Na przykład jeden ze zleceniobiorców świadczył usługi w sposób ciągły przez okres 12 miesięcy, na podstawie kolejnych, powtarzalnych umów¹³. Przedmiotem umowy z Panem TB było przygotowanie obsługi medialnej Rzecznika Praw Dziecka oraz nadzorowanie polityki informacyjnej Biura.

(dowód akta kontroli str. 70-153)

¹¹ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹² Umowy zlecenia z dnia 20 grudnia 2011 r., 12 marca 2012 r., 18 czerwca 2012 r., 20 września 2012 r. zawarte z Panem TB, umowy zlecenia z dnia 13 stycznia 2012 r., 12 kwietnia 2012 r. zawarte z Panią AK, umowa zlecenia z dnia 31 sierpnia 2012 r. zawarta z Panią AS, umowy zlecenia z dnia 6 sierpnia 2012 r., 31 sierpnia 2012 r. zawarte z Panią AAS, umowa zlecenia z 8 października 2012 r. zawarta z Panią PJO, umowy zlecenia z dnia 31 stycznia 2012 r., 30 marca 2012 r. zawarte z Panią ES.

¹³ Umowa z dnia 20 grudnia 2011 r. zawarta na czas od 21 grudnia 2011 r. do 20 marca 2012 r., umowa z dnia 12 marca 2012 r. zawarta na czas od 21 marca do 20 czerwca 2012 r., umowa z dnia 18 czerwca 2012 r. zawarta na okres od 21 czerwca do 20 września 2012 r., umowa z dnia 20 września 2012 r. zawarta na okres od 21 września do 20 grudnia 2012r.

Wskazując na przyczyny powyższej sytuacji Dyrektor Biura RPD wyjaśniła, że rok ubiegły był rokiem szczególnym dla promowania praw dziecka z uwagi na to, że z inicjatywy Rzecznika Praw Dziecka Sejm RP ogłosił rok 2012 – Rokiem Janusza Korczaka. W całej Polsce Dział Komunikacji Społecznej wraz z osobami współpracującymi zorganizował szereg konferencji i seminariów naukowych. Zorganizowano liczne spotkania Rzecznika Praw Dziecka z dziećmi, młodzieżą w szkołach, przedszkolach, domach kultury. Nie było możliwe wszystko to przygotować i zrealizować tylko i wyłącznie z osobami zatrudnionymi na podstawie umów o pracę.(...) Ponadto wyjaśniła, że umowy wiążą dwie strony. Tylko jedną ze stron jest Biuro Rzecznika Praw Dziecka. Druga strona tych umów nie była zainteresowana współpracą z Biurem Rzecznika Praw Dziecka na podstawie innej umowy.

(dowód akta kontroli str. 556-561)

2. Zdaniem NIK ogólnie sformułowany przedmiot umów zlecenia oraz sposób ich rozliczania uniemożliwiał jednoznaczne stwierdzenie jakie czynności należało w ich ramach wykonać. Na przykład przedmiotem dwóch umów z Panią AK¹⁴ była realizacja zadań związanych z przygotowaniem obchodów roku Janusza Korczaka, w szczególności obsługa strony poświęconej obchodom, a także innych zadań zleconych przez pracowników Biura. Przedmiotem umowy zlecenia z Panią PJO¹⁵ była obsługa w zakresie public relations, a w szczególności doradztwo i koordynacja działalności zleceniodawcy, sporządzanie projektów komunikatów i oficjalnych stanowisk Rzecznika Praw Dziecka, kreowanie polityki informacyjnej poprzez bieżącą współpracę z mediami, opracowywanie i nadzór nad opracowaniem niezbędnych w tym celu materiałów, organizacja spotkań Rzecznika Praw Dziecka z przedstawicielami mediów, współpraca przy redagowaniu serwisów internetowych Rzecznika, kampanii społecznych podejmowanych przez Rzecznika Praw Dziecka i jego Biuro. Przedmiotem dwóch umów współpracy z Panią HKS było między innymi występowanie w charakterze przedstawiciela Rzecznika Praw Dziecka na uroczystościach państwowych, samorządowych, lokalnych oraz konferencjach i sympozjach jak również udział w spotkaniach z dziećmi i młodzieżą, wskazywanie problemów na jakie napotykają rodziny adopcyjne i zastępcze.

W wyniku nieokreślenia ceny oraz liczby wykonywanych czynności w tych umowach wypłacano comiesięczne wynagrodzenia w stałej wysokości bez względu na liczbę i zakres wykonywanych prac. Dopiero w trakcie czynności kontrolnych na potrzeby NIK, Biuro sporządziło zestawienia zawierające informacje o wykonanych przez zleceniobiorców konkretnych pracach w ramach zrealizowanych umów.

(dowód akta kontroli str. 79-173)

Dyrektor Biura RPD wyjaśniła, że art. 740 kodeksu cywilnego nie precyzuje, nie narzuca formy sprawozdania, w tym formy pisemnej. W praktyce odbywa się to w ten sposób, że sprawozdanie z wykonania czynności objętych zleceniem przyjmowane jest w formie ustnej. Potwierdzeniem przyjęcia prac jest podpis dyrektora zespołu, działu na rachunku składanym przez zleceniobiorcę po wykonaniu zadania. (...) Akceptacja rachunku pod względem merytorycznym oznacza akceptację przyjęcia wykonania zleconych daną umową prac.

(dowód akta kontroli str. 580-582)

Zdaniem NIK przyjęty sposób określania i rozliczania wykonania przedmiotu umów nie zapewniał wystarczającej kontroli nad prawidłowością ich realizacji.

¹⁴ Umowa z dnia 13 stycznia 2012 r. zawarta na okres od 16 stycznia do 15 kwietnia 2012 r. oraz umowa z dnia 12 kwietnia 2012 r. zawarta na okres od 16 kwietnia do 15 lipca 2012 r.

¹⁵ Umowa z dnia 8 października 2012 r. zawarta od 8 października 2012 r. do 7 stycznia 2013 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W sprawozdaniu o udzielonych w 2012 r. zamówieniach publicznych, przekazanym Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, zgodnie z art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych, podano nieprawidłową wartość umowy zawartej w wyniku postępowania tj. zamiast kwoty 377 718,93 zł wykazano kwotę 407 718,93 zł. Ponadto w sprawozdaniu ujęto dwa zamówienia na druk wydawnictw oraz druków informacyjnych ZCARD, które z uwagi na swą wartość (poniżej 14 000 Euro) nie powinny być ujęte w sprawozdaniu. W trakcie trwania kontroli NIK Biuro dokonało korekty sprawozdania.

(dowód akta kontroli str. 387-400)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Biuro Rzecznika Praw Dziecka nie realizowało wydatków w ramach budżetu środków europejskich.

(dowód akta kontroli str.269)

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

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

W Biurze Rzecznika Praw Dziecka obowiązywały, wprowadzone zarządzeniami¹⁶ zasady i procedury przeprowadzania kontroli finansowej oraz kontroli zarządczej. Powyższe regulacje określały między innymi zagadnienia dotyczące prawidłowości i zgodności danych zawartych w sprawozdaniach, z ewidencją księgową, oraz terminowości ich przekazywania.

(dowód akta kontroli str. 246,254,379)

Obowiązki w zakresie sporządzania sprawozdań zostały powierzone Głównej Księgowej, natomiast nadzór nad wykonaniem budżetu i reprezentowanie Biura w zakresie sprawozdawczości należał do obowiązków Dyrektora Biura Rzecznika Praw Dziecka.

(dowód akta kontroli str. 213-214)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższe działania były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko wykazywania nierzetelnych danych w sprawozdaniach budżetowych. W 2012 r. Biuro Rzecznika Praw Dziecka nie składało korekt sprawozdań budżetowych.

(dowód akta kontroli str.487)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Biura RPD dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁶ Zarządzenie Nr 13 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania kontroli zarządczej, Zarządzenie Nr 16 z dnia 29 czerwca 2012 r., w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania kontroli zarządczej w Biurze Rzecznika Praw Dziecka, Zarządzenie Nr 9 z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie zmian w przyjętych zasadach rachunkowości oraz procedurach kontroli finansowej w Biurze Rzecznika Praw Dziecka.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez Biuro Rzecznika Praw Dziecka rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012:

- 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),

a także:

- 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 zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁷ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 450-485)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 2,5 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 9 667,6 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 11 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 450-451)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 2,5 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 451,486-487)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 9 667, 6 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 0 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

(dowód: akta kontroli str. 454-455,472)

W Biurze Rzecznika Praw Dziecka nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str.454-485)

¹⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

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 budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str.469, 486-487)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Biura RPD przy opracowywaniu rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Rzecznik Praw Dziecka zatwierdził do stosowania zasady rachunkowości oraz procedury kontroli finansowej²⁰. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Zasady rachunkowości spełniały wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹ (uor). Określono w nich – stosownie do standardów rachunkowości stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli, str.218-267)

W Biurze Rzecznika Praw Dziecka od dnia 1 stycznia 2011 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Rzecznika Praw Dziecka system księgowości komputerowej Enova wersja 9.1.4762.17427. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego za wyjątkiem zatwierdzania dowodów dotyczących usług zdrowotnych, opisanych poniżej (art. 23 ust. 2 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor).

(dowód: akta kontroli, str.354 -355,362-366)

¹⁹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

²⁰ Zarządzenie Nr 18 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie przyjętych zasad rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej w Biurze Rzecznika Praw Dziecka.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

W Biurze Rzecznika Praw Dziecka przeprowadzono badanie w zakresie 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 fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród powyższych pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł),

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 85 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną na kwotę 2 027,4 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy. Wydatki objęte badaniem stanowiły 22,8% zrealizowanych wydatków w części 14.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 2 185,9 tys. zł, z tego o wartości 2 027,4 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 158,5 tys. zł dobranych w sposób celowy. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód akta kontroli str. 353-355)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono nieprawidłowość o charakterze systematycznym dotyczącą wszystkich dowodów księgowych wystawionych przez jednego kontrahenta za usługi zdrowotne. Nieprawidłowość polegała na zatwierdzaniu tych dowodów w systemie księgowości komputerowej w dacie operacji gospodarczej / dacie wystawienia dowodu, mimo, iż dokumenty były wprowadzane i zapisywane w systemie z datą późniejszą.

(dowód akta kontroli str.283-297)

Główna Księgowa Biura Rzecznika Praw Dziecka wyjaśniła, że „zatwierdzanie dowodów księgowych odbywa się w sposób automatyczny. Ten niewłaściwy zapis pojawił się tylko w wymienionych dokumentach. Trwają prace nad wyjaśnieniem przyczyn takiego zapisu”.

(dowód: akta kontroli, str.510-511)

Ocena cząstkowa

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

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego części 14 realizowany był:

- w formie pisemnych informacji kwartalnych sporządzanych przez Główną Księgową i akceptowanych przez Rzecznika Praw Dziecka. Przedmiotem analiz były zestawienia z wykonania wydatków planu finansowego w układzie tradycyjnym oraz zadaniowym,

(dowód: akta kontroli, str.368)

- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono między innymi wdrażanie budżetu zadaniowego, procedury zamówień publicznych, obsługę prawną, funkcjonowanie systemu kancelaryjnego,

(dowód: akta kontroli, str.367-368)

- poprzez sprawowanie kontroli zarządczej. W 2012 r. przeprowadzono 4 kontrole w zakresie stosowania Zarządzenia Rzecznika Praw Dziecka Nr 36 z dnia 23 grudnia 2011r., kontrolę w zakresie ochrony danych osobowych i kontrolę wykorzystywania oprogramowania innego niż zainstalowane.

(dowód akta kontroli str.384)

Zrealizowany został zawarty w wystąpieniu pokontrolnym NIK z wykonania budżetu państwa w części 14 w 2011 r. wniosek o dokumentowanie kontroli przeprowadzonych w ramach kontroli zarządczej oraz wprowadzanie zmian w planie kontroli zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi.

(dowód akta kontroli str.384)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności BRPD dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości dotyczące umów cywilnoprawnych przedstawione w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia wskazują na potrzebę zwiększenia nadzoru nad sposobem zawierania i rozliczaniem umów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. 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 Kontroli²², wnosi o:

- 1) zawieranie umów cywilnoprawnych, tylko w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 ustawy Kodeks pracy, nie powinny być zawierane umowy o pracę,
- 2) precyzyjne określanie przedmiotu umów zlecenia oraz rzetelne dokumentowanie ich wykonania,
- 3) zapewnienie prawidłowego zatwierdzania w systemie księgowości komputerowej dowodów księgowych dotyczących usług zdrowotnych.

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2013 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Jezierski

.....