



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA WE WROCŁAWIU
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 15/17
50-044 WROCŁAW
tel. 342-10-32, fax 342-87-77

Wrocław, dnia 7 kwiecień 2009 r.

P/08/165
LWR-410-01-3/2009

Pani
Zofia BATORCZAK
Dolnośląski Wojewódzki
Lekarz Weterynarii

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Wojewódzki Inspektorat Weterynarii we Wrocławiu, zwany dalej „WIW”, w zakresie wykonania budżetu państwa w 2008 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 marca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia realizację w 2008 r. planu dochodów i wydatków budżetowych WIW w powiązaniu z wykonaniem zadań przynależnych inspekcji weterynaryjnej. Na taką ocenę ogólną składają się poniższe oceny cząstkowe.

1. Przygotowanie WIW do planowania, nadzorowania oraz prezentowania realizacji wykonania wydatków budżetu państwa na 2008 r. w układzie zadaniowym, NIK ocenia negatywnie. Rzetelność w tym zakresie byłaby możliwa w sytuacji uprzedniego dostosowania ewidencji księgowej WIW do potrzeb związanych z funkcjonowaniem budżetu zadaniowego, tj. po powiązaniu wszystkich pozycji kosztów z zadaniami inspekcji weterynaryjnej, czego nie uczyniono do czasu zakończenia kontroli, chociaż prace nad tzw. budżetem zadaniowym rozpoczęły się w WIW w połowie 2007 r. Niedostosowanie ewidencji księgowej do układu zadaniowego skutkowało brakiem możliwości monitorowania realizacji wydatków w układzie zadaniowym i stwierdzenia, czy wielkości wydatków poniesionych na realizację poszczególnych zadań były zgodne z planem.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Ponieważ zadania WIW z zakresu ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego (przewidziane w art. 3 ustawy z 9 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej²) winny być – w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego – realizowane w całości, NIK zwraca uwagę, że analogiczne podejście winno dotyczyć mierników wykonania zadań inspekcji weterynaryjnej, takich jak ilość zrealizowanych kontroli, badań kontrolnych czy zbadanych zwierząt, których docelową wielkość należy wyznaczać na poziomie nie mniejszym niż 100%, bądź w układzie dwuwartościowym jako zadanie wykonane lub niewykonane. Tymczasem w sierpniu 2007 r., w ramach prac nad budżetem zadaniowym na rok 2008, przekazano do Wydziału Finansów i Budżetu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego informację o miernikach wykonania zadań przez inspekcję weterynaryjną, które skalkulowano na poziomie niższym od wskazującego na pełną realizację przewidzianych zadań.

NIK nie wnosi przy tym uwag do wykonania, możliwych do zwymiarowania, obowiązków z zakresu ochrony zdrowia publicznego, określonych w przywołanym wcześniej art. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. I tak, w przypadku bezpieczeństwa epizootycznego zrealizowano plan badań kontrolnych zwierząt. W zakresie higieny środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego przeprowadzono zaplanowaną liczbę kontroli obecności substancji niedozwolonych i pozostałości produktów leczniczych w tkankach zwierząt i produktach zwierzęcych. Wykonano też zaplanowane badania z zakresu bezpieczeństwa pasz.

2. NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia organizację systemu rachunkowości i kontroli wewnętrznej WIW. Chociaż system ten zgodnie z przepisami prawa obejmował m.in. pisemne zasady rachunkowości (w tym zakładowy plan kont i opis systemu księgowości komputerowej), instrukcję obiegu dokumentów księgowych czy instrukcję inwentaryzacji, tym niemniej ewidencja zrealizowanych wydatków do konta 130 - „rachunki bieżące jednostek budżetowych” oraz ewidencja należności do konta 221 - „należności z tytułu dochodów budżetowych” nie były prowadzone według podziałek klasyfikacji budżetowej, zaś zrealizowane wpływy środków budżetowych ujmowane były na koncie 131 - „rachunki bieżące”, a nie na stronie Winien konta 130. Było to niezgodne z uregulowaniami wynikającymi z treści załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych³.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 842 ze zm.

³ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

WIW posiadał pisemne procedury kontroli finansowej, o jakiej mowa w art. 47 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴. W WIW nie dokonywano jednak okresowej oceny przestrzegania procedur kontroli finansowej oraz nie zostały określone procedury dotyczące terminowości postępowania z dowodami księgowymi, a w szczególności z dowodami zewnętrznymi obcymi. Czynności te nie były wymagane przepisami prawa, jednakże ich ustanowienie – w ramach systemu rachunkowości – przyczyniłoby się do zapobiegania lub ograniczyłoby ryzyko niewykrycia błędów operacyjnych.

Funkcjonujący w WIW od 2002 r. system księgowości komputerowej YUMA uniemożliwiał odnotowywanie (w ramach zapisów księgowych) dat dokonania operacji gospodarczych, tj. jednego z elementów zapisu księgowego wymaganego przepisem art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵. Ponadto tenże system finansowo-księgowy nie wymuszał zamykania miesięcy księgowych, np. przed lub bezpośrednio po sporządzeniu sprawozdań oraz dopuszczał ponowne otwarcie zamkniętego miesiąca księgowego.

Rzetelność sporządzenia i ewidencji dowodów księgowych zbadano na podstawie próby 232 takich dowodów, stanowiących 12,4% ustalonej na potrzeby kontroli zbioru 1865 dowodów, odnotowanych w księgach rachunkowych roku 2008. Dowody te zbadano pod kątem poprawności formalnej, kontroli bieżącej i dekretacji, kompletności i poprawności zapisu oraz wpływu na sprawozdawczość, stwierdzając 2 rodzaje błędów systemowych, nie mających wpływu na sprawozdawczość, a polegających na potwierdzaniu sprawdzenia formalno-rachunkowego dowodów księgowych nieczytelnymi podpisami oraz na nieodnotowywaniu w ewidencji księgowej dat operacji gospodarczych. Pierwszy z tych błędów został wyeliminowany w listopadzie 2008 r., kiedy to znowelizowane zostały zasady rachunkowości WIW poprzez wprowadzenie kart wzorów podpisów. Ekstrapolacja wyników badanej próby pozwala na wydanie pozytywnej opinii skuteczności funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych WIF, zarówno w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej, jak i rocznej.

Roczne sprawozdania budżetowe były zgodne z zapisami ksiąg rachunkowych. Niemniej jednak wykazane w sprawozdaniu Rb-27 za 2008 r. dochody budżetowe zostały zawyżone o 178 zł w wyniku błędnych zapisów księgowych zniekształcających saldo konta 750 - „przychody i koszty finansowe”. Dotyczyło to noty odsetkowej o wartości 178 zł, wystawionej WIW tytułem nieterminowej zapłaty za badania prowadzone przez Państwowy Instytut Weterynaryjny w Puławach, którą to kwotę obciążono pracownika odpowiedzialnego za powstanie

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

zwłoki. Uczyniono to jednak z pominięciem konta 750, przeznaczonego – zgodnie z załącznikiem nr 2 do przywoływanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. – do ujmowania na stronie Winien m.in. odsetek za zwłokę w zapłacie zobowiązań.

4. NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia wykonanie w 2008 r. dochodów budżetowych, które WIW zrealizował w wysokości 124,5 tys. zł, czyli wyższej o 123,5 tys. zł od planu ustalonego na 1,0 tys. zł oraz o 109,6 tys. zł od dochodów budżetowych uzyskanych w roku poprzednim. Podstawowym, bo stanowiącym 102,0 tys. zł (81,9%), źródłem dochodów były w 2008 r. wpływy z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych, zaewidencjonowane w § 0970 – wpływy z różnych dochodów. Pozostałe dochody dotyczyły głównie wpływów z najmu pomieszczeń w wysokości 13,1 tys. zł (§ 0750) oraz z tytułu grzywien i kar pieniężnych w kwocie 5 tys. zł (§ 0580). Wykonanie przez WIW dochodów budżetowych byłoby jeszcze wyższe, gdyby należności budżetowe były skutecznie dochodzone. Stwierdzono bowiem, że saldo należności pozostałych do zapłaty wzrosło z 74,9 tys. zł na koniec 2007 r. do 145,5 tys. zł na koniec 2008 r. (o 94,3%), a co ważniejsze zaległości (należności, których termin zapłaty minął i które mogą być egzekwowane), miały w nich dominujący udział i wartościowo utrzymywały się na podobnym poziomie, wynoszącym 74,7 tys. zł (99,7% salda należności) na koniec 2007 r. i 74,6 tys. zł (51,3% salda należności) na koniec 2008 r. Na wzrost salda należności złożyły się przede wszystkim należności z tytułu różnych opłat (§ 0690) i naliczonych odsetek (§ 0920), co nastąpiło w związku z odpowiednio ich ujawnieniem i naliczeniem w III kwartale 2008 r., spowodowanym nienależyтым wykonywaniem obowiązków zawodowych przez byłego radcę prawnego w zakresie obsługi prawnej windykacji należności budżetowych. Natomiast utrzymujący się poziom zaległości świadczy o nieskuteczności działań na rzecz dochodzenia należności budżetowych, za co odpowiada tak główny księgowy WIW, do którego należało prawidłowe prowadzenie rachunkowości, jak i były (do sierpnia 2008 r.) oraz obecny Dolnośląski Wojewódzki Lekarz Weterynarii, którzy jako kierownicy WIW odpowiadali za całość gospodarki finansowej.

Pobrane dochody budżetowe odprowadzano na rachunek budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa⁶.

5. NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia wykonanie w 2008 r. wydatków WIW. Ustalony w planie finansowym limit wydatków w wysokości 7.761,0 tys. zł został w trakcie roku budżetowego zwiększony do kwoty 13.222,0 tys. zł, w szczególności w związku

⁶ Dz. U., Nr 116, poz. 784.

ze zwiększeniem planowanych wydatków na wynagrodzenia oraz inwestycje i wydatki inwestycyjne. Faktyczne ich wykonanie wynosiło 11.928,0 tys. zł (90,2%), a oszczędności wystąpiły przede wszystkim w rozdziale 01022 (zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt), paragrafie 4230 (zakup leków i wyrobów medycznych i produktów biobójczych). Badanie próby 32 wydatków bieżących, dotyczących zakupu materiałów, wyposażenia i usług o łącznej wartości 741,0 tys. zł, wykazało, że środki finansowe wykorzystane zostały celowo i zgodnie z przeznaczeniem.

W mających miejsce w 2008 r. trzech przypadkach zamówień (dotyczących zakupów inwestycyjnych i inwestycji), których wartość przekraczała próg 14.000 euro, badania kontrolne wykazały prawidłowe zastosowanie przepisów o zamówieniach publicznych. Zauważyć jednak należy, że roboty budowlane dotyczące modernizacji budynku pracowni serologicznej w Legnicy, zostały zaplanowane i przeprowadzone – w zakresie pierwszego etapu o wartości 449 tys. zł – bez sporządzenia programu inwestycji, wymaganego postanowieniami § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁷. Ponadto nieprecyzyjne, bo nie oparte na dokumentacji projektowej, oszacowanie wartości całości robót na około 500 tys. zł oraz zbyt optymistyczne zaplanowanie ich realizacji na przestrzeni 2008 r., skutkowało koniecznością podziału zadania na 2 etapy, przez co akredytacja pracowni serologicznej możliwa będzie dopiero po wykonaniu w 2009 r. drugiego etapu robót o wartości 558 tys. zł.

NIK pozytywnie ocenia wydatkowanie środków budżetowych na wynagrodzenia pracowników WIW. Zostały one poniesione w kwotach zgodnych z określonymi w planie po zmianach, tj. w wysokości 489 tys. zł na wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) i w wysokości 3.072 tys. zł na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (§ 4020). W związku m.in. z modernizacją systemu wynagrodzeń w administracji przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło w grupie pracowników służby cywilnej z 3.002 zł w 2007 r. do 3.406 zł w 2008 r. (o 13,5%), a w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń odpowiednio z 1.814 zł do 2.164 zł (o 19,3%). Na koniec 2008 r. w WIW zatrudnionych było 79 pracowników zaliczanych do korpusu służby cywilnej oraz 15 innych pracowników, nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Oznacza to, że nie osiągnięto limitu zatrudnienia przewidzianego dla powyższych kategorii zatrudnionych w wysokości odpowiednio 87 i 17 pracowników, co miało związek np. z niezakończeniem modernizacji budynku pracowni serologicznej.

⁷ Dz. U. Nr 120, poz. 831

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, NIK wnosi o:

1. Dostosowanie ewidencji księgowej WIW do wymogów i potrzeb związanych z funkcjonowaniem budżetu zadaniowego.
2. Prowadzenie ewidencji wydatków do konta 130 oraz ewidencji należności do konta 221 według podziałek klasyfikacji budżetowej, oraz ujmowanie zrealizowanych wpływów środków budżetowych na koncie 131, tj. zgodnie z wymogami załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.
3. Doprowadzenie do wyegzekwowania należności budżetowych, których termin zapłaty minął.
4. Sporządzenie programu inwestycji dotyczącego modernizacji budynku pracowni serologicznej w Legnicy.
5. Rozważenie zasadności weryfikacji limitów zatrudnienia biorąc pod uwagę aktualny stan zatrudnienia oraz potrzeby wynikające z realizowanych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Wojewódzkiemu Lekarzowi Weterynarii przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.