

*Pani
Beata Pawłowicz
Dolnośląski Kurator Oświaty
we Wrocławiu*

P/09/189
LWR-4100-01-3/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę w Kuratorium Oświaty we Wrocławiu, określanym dalej „Kuratorium” w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Kurator niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2009 r. budżetu przez Kuratorium.

Stwierdzone i ocenione negatywnie nieprawidłowości dotyczą nieuprawnionego udzielania zaliczek z tytułu wynagrodzenia za usługi realizowane na rzecz Kuratorium przez podmioty zewnętrzne, braku poprawności formalnej dowodów księgowych, nie zawarcia w zasadach rachunkowości pisemnych uregulowań określających zasady przeprowadzenia kontroli finansowej.

1. Zrealizowane przez Kuratorium w 2009 r. dochody budżetu państwa na kwotę 25,1 tys. zł były wyższe od planowanych o 5,1 tys. zł, jakkolwiek niższe o 2,8 tys. zł. od wykonania w 2008 r. Na koniec 2009 r. wykazano należności wymagalne od 3 dłużników krajowych (2 spółek z o.o. i osoby fizycznej) na łączną kwotę 807,6 tys. zł, z czego 790,4 tys. zł z tytułu należności głównej i 17,2 tys. zł

z opłat i kosztów egzekucyjnych. Dotychczasowe odsetki za zwłokę zamknęły się kwotą 1.763,5 tys. zł. Należności te dotyczą lat 1994-1995 z potwierdzoną sądownie zasadnością, przy czym dotychczasowe działania egzekucyjne były nieskuteczne, a termin prekluzyjny upływa w 2013 r.

2. Planowane na 2009 r. wydatki Kuratorium w kwocie 19.976 tys. zł (2 działy) po uwzględnieniu zmian wynikających z uruchomienia środków z rezerwy celowej i nowelizacji ustawy budżetowej² ostatecznie uległy zmniejszeniu do kwoty 17.810,6 tys. zł, tj. o 2.225,4 tys. zł, o 11,1% (dział 801- zmniejszenie z 17.415 tys. zł do 14.992,3 tys. zł, dział 854 – zwiększenie z 2.621 tys. zł do 2.818,3 tys. zł). Wykonanie wydatków Kuratorium w 2009 r. w tych 2 działach wyniosło 14.941 tys. zł, tj. 83,9% planu po zmianach (dział 801 – 12.122,7 tys. zł, dział 854 – 2.818,3 tys. zł) i było większe w porównaniu do 2008 r. o 2,4%. Ponadto w 2009 r. Kuratorium wydatkowało 1.252 tys. zł w ramach działu 851 Ochrona zdrowia na dotacje celowe dla powiatów i Województwa Samorządowego na ubezpieczenia zdrowotne dzieci (wychowanków) zakładów opiekuńczo-wychowawczych, uczniów szkół ponadgimnazjalnych oraz słuchaczy zakładów kształcenia nauczycieli spełniających określone wymagania.

Wykazane na koniec 2009 r. zobowiązania w kwocie 585,2 tys. zł, związane niemal w całości z nagrodą roczną, zostały uregulowane do 12 stycznia 2010 r.

2.1. Badania dotyczące 242 pozycji wydatków na łączną kwotę 8.441,9 tys. zł stanowiących 23,5% próbę w stosunku do ogólnej liczby pozycji (1031) i 56,5% w odniesieniu do ogólnej wartości wydatków (14.941 tys. zł) nie wykazały nieprawidłowości w odniesieniu do kwoty 6.465,7 tys. zł tj. do 76,6% zbadanych wydatków. Natomiast przy wydatkowaniu pozostałej kwoty 1.976,2 tys. zł naruszono zasadę wydatkowania środków z budżetu, co do generalnej zasady nie udzielania zaliczek przez państwowe jednostki budżetowe, poza zakresem określonym w odrębnych przepisach (do kontroli NIK w kwietniu 2010 r. nie ustalono takich przypadków), wyrażoną poprzez § 15 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną³. Dotyczyło to wynagrodzenia za usługi związane z: [1] organizacją wycieczek dla dzieci i młodzieży realizowane przez podmioty zewnętrzne wyłonione w przetargu nieograniczonym, gdzie w umowach zawarto

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

² Dz. U. Nr 128, poz. 1057

³ Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.

uregulowania przewidujące wypłatę zaliczki do 80% ceny umownej i na tej podstawie wypłacono takie zaliczki w łącznej kwocie 1.714,9 tys. zł, [2] przeprowadzeniem kursów szkoleniowych i doskonalących dla nauczycieli, gdzie w umowach z 4 podmiotami przewidziano wypłatę zaliczki w wysokości do 90% ceny umownej i w oparciu o te zapisy wypłacono 261,3 tys. zł.

2.2. Przeciętne zatrudnienie w 2009 r. w Kuratorium wynosiło 124 osoby, z czego 115 osób pozostawało pracownikami służby cywilnej objętej mnożnikowym systemem wynagrodzeń. W porównaniu do 2008 r. przeciętne zatrudnienie w grupie pracowników służby cywilnej zmniejszyło się o 5 etatów, zaś w grupie nie objętej mnożnikowym systemem wynagrodzeń o 3 etaty.

W 2009 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej w Kuratorium wynosiło 5.516 zł i wzrosło w porównaniu do 2008 r. o 7,9%. Wzrost wynagrodzeń odpowiednio z 4.341zł do 4.589 zł (o 5,7%) odnotowano również w pozostałej grupie pracowników.

Przyjęty w ustawie budżetowej⁴ plan zatrudnienia w Kuratorium 251 pracowników na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych przy 4 047 szkołach i placówkach na terenie Dolnego Śląska nie gwarantował zachowania zasady, że na jeden etat nie może przypadać więcej jak 14 szkół i placówek, ustalonej przepisem § 6 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur⁵.

5. Kuratorium posiadało dokumentację opisującą zasady rachunkowości w zakresie wymaganym art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶. Analiza tej dokumentacji i sposobu prowadzenia ewidencji księgowej wykazała nieprawidłowości:

- w częściach dotyczących kontroli finansowej nie wypełniono dyspozycji zawartej w art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷ co do ustalenia w formie pisemnej procedur dotyczących: [1] wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków, [2] badania i porównania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych,

⁴ Dz. U. Nr 128 z 2009 r., poz. 1057

⁵ Dz. U. Nr 164, poz. 1169 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – utraciła moc z dniem 1 stycznia 2010 r.

[3] prowadzenia gospodarki finansowej oraz stosowania procedur dotyczących procesów o których mowa w pkt. 2,

- nie dokonano formalnego podziału obowiązków z zakresu rachunkowości pomiędzy pracowników, m.in. w zakresie kontroli wstępnej i finansowej, do czego zobowiązywały zapisy zawarte w *Standardach kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych* (Komunikat nr 13 Ministra Finansów),

- nie określono procedur w zakresie terminowości postępowania z dowodami księgowymi, a w szczególności z dowodami zewnętrznymi obcymi, jak też terminów granicznych księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych, co było niezbędne dla realizacji obowiązków w zakresie dokonywania zapisów w księgach rachunkowych ustalonych przepisem art. 20 ustawy o rachunkowości,

- pojedyncze dowody księgowe ujęte w dzienniku w formie jednego dowodu księgowego zbiorczego np. wyciągu bankowego nie posiadały indywidualnie naniesionej pozycji księgowej, co utrudniało identyfikację dowodów źródłowych.

3. Stosując statystyczny dobór próby metodą losowania prostego spośród 1031 dowodów dotyczących wydatków Kuratorium w 2009 r. wyłoniono 242 dowody na łączną kwotę 4.469,3 tys. zł (23,5% próba co do liczby dowodów i 88,2% co do wartości wydatków) i dokonano ich oceny pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli wewnętrznej i dekretacji, prawidłowości ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych, wpływającej na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. W objętej badaniem próbie stwierdzono: [1] brak na 19 dowodach dotyczących kwoty 2.011,2 tys. zł zapisów potwierdzających dokonanie akceptacji wydatku pod względem merytorycznym i zgodności z warunkami wynikającymi ze zlecenia, umowy oraz dokumentujących fakt sprawdzenia dowodu pod względem formalno-rachunkowym, [2] w stosunku do jednego dowodu pod datą dokonania zapisu w księgach wykazano dzień wolny od pracy (niedziela), [3] w przypadku 5 dowodów na kwotę 8,9 tys. zł zastosowano nieprawidłową klasyfikację budżetową wydatków.

Przy założonych parametrach losowania i ekstrapolacji⁸, błędy formalne w populacji dowodów wynosiły 20,7%.

⁸ Ryzyko statystyczne akceptacji = 5%, ryzyko statystyczne odrzucenia = 5%; próg istotności I = 5%; próg istotności II – 4%; próg istotności III = 3%; błąd szacowania = 2,5%; najbardziej prawdopodobny błąd w sprawozdawczości rocznej = 46.417,83 zł; dopuszczalny błąd w sprawozdawczości bieżącej = 131.643,82 zł

Powyższe nieprawidłowości są podstawą do wydania przez Najwyższą Izbę Kontroli następujących opinii:

- w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej – pozytywną z zastrzeżeniami;
- w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej – pozytywną z zastrzeżeniami;
- w zakresie zgodności (skuteczności) systemu księgowości, kontroli finansowej i poprawności dowodów księgowych – opinię negatywną.

4. Roczne sprawozdania: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów, Rb-28 z wykonania planu wydatków, Rb-N o stanie należności oraz Rb-Z o stanie zobowiązań zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym, zawierały dane zgodne z ewidencją księgową oraz zostały terminowo przekazane do Wojewody Dolnośląskiego.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1.** Dostosowanie sposobu finansowania usług realizowanych na rzecz Kuratorium w zakresie zaliczkowej wypłaty wynagrodzenia do wymogu ustalającego generalną zasadę nie udzielania zaliczek przez państwowe jednostki budżetowe poza zakresem ustalonym odrębnymi przepisami ustalonego § 15 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną.
- 2.** Wyeliminowanie nieprawidłowości ujawnionych w czasie analizy dowodów i zapisów księgowych, m.in. w zakresie braku uprzedniej akceptacji merytorycznej i dekretacji z uwzględnieniem właściwej podziałki klasyfikacji budżetowej.
- 3.** Ustalenie w formie pisemnej procedur dotyczących: [1] wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków, [2] badania i porównania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych, [3] prowadzenia gospodarki finansowej oraz stosowania procedur dotyczących procesów, o których mowa w pkt. 2.

4. Określenie procedur w zakresie terminowości postępowania z dowodami księgowymi, a w szczególności z dowodami zewnętrznymi obcymi, jak też terminów granicznych księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych.

5. Podjęcie działań mających na celu ustalenie właściwego planu zatrudnienia w Kuratorium pracowników na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych uwzględniającego maksymalny wskaźnik 14 szkół i placówek na 1 etat ustalony przepisem § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur.

6. Przypisanie w zakresach obowiązków pracowników Kuratorium zadań z zakresu rachunkowości, w tym związanych z kontrolą wstępną i finansową.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Kurator w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach nie podjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią artykułu 61 ust. 1 ustawy o NIK w terminie 7 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Pani Kurator ma prawo zgłosić do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu umotywowane zastrzeżenia 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 o sposobie ich rozpatrzenia.