



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO-4100-001-06/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Danuta Opalach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89160 z dnia 13 stycznia 2013 r. 2. Beata Potwardowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89159 z dnia 13 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Polska Akademia Nauk, zwana dalej <i>PAN</i> lub <i>Akademią</i> , Pl. Defilad 1, 00-901 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prof. dr hab. Michał Kleiber, Prezes PAN (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ wykonanie w 2013 r. planu finansowego Akademii w zakresie dotyczącym środków pochodzących z budżetu państwa.
Uzasadnienie oceny	Akademia prawidłowo zaplanowała wysokość przychodów oraz kosztów i wydatków ponoszonych ze środków dotacji podmiotowej (77.039 tys. zł) i dotacji celowych: na inwestycje (3.525 tys. zł) i na kształcenie (565 tys. zł) oraz finansowała zadania ujęte w budżecie państwa w części 67. Otrzymane w 2013 r. w formie dotacji podmiotowej i dotacji celowych środki w łącznej kwocie 81.129 tys. zł wykorzystane zostały w 99,5% (80.708 tys. zł) i przeznaczone na cele określone w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o <i>Polskiej Akademii Nauk</i>², tj. na pokrycie kosztów bieżącej działalności Akademii, finansowanie inwestycji realizowanych przez Kancelarię Akademii i jednostki organizacyjne PAN nieposiadające osobowości oraz zadania realizowane przez instytuty PAN w zakresie kształcenia. Pozytywna ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 47,1% wydatków poniesionych w 2013 r., które zostały zrealizowane w sposób celowy, gospodarny i rzetelny. Kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone terminowo i rzetelnie. Pozytywnie mimo nieprawidłowości oceniono skuteczność funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Negatywnie oceniono natomiast zgodność ksiąg rachunkowych z zasadami rachunkowości. Wymienione nieprawidłowości w wymiarze kwotowym wyniosły łącznie 936,5 tys. zł i dotyczyło znacznego odsetka, tj. 12,5% ogółu wartości wylosowanych do kontroli 141 dowodów księgowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: 1) naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ poprzez: niedokonywanie zapisów księgowych w sposób trwały (art. 23 ust. 1 oraz

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2010 r., Nr 96, poz. 619, ze zm., zwana dalej: *ustawa o PAN*.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330, ze zm., zwana dalej: *ustawa o rachunkowości*.

art.12 ust. 5), niesporządzanie zestawień obrotów i sald kont księgi głównej za poszczególne okresy sprawozdawcze (art. 24 ust.5 pkt 2), posiadanie nieaktualnej i niekompletnej Polityki rachunkowości (art.10 ust. 1 i 2);

- 2) nieprzestrzegania Polityki rachunkowości w zakresie weryfikowania dowodów finansowo-księgowych oraz ich księgowania;
- 3) powierzania przez Głównego Księgowego PAN obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostek terenowych, co było niezgodne z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia o *finansach publicznych*⁴.

III. Wyniki kontroli

1. Planowanie przychodów, kosztów i wydatków

Opis stanu faktycznego

Akademia jako jednostka sektora finansów publicznych wymieniona w art. 9 pkt 12 ustawy o *finansach publicznych* nie jest zobowiązana do przekazywania Ministrowi Finansów projektów planów finansowych, w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej, nie obejmującej planów finansowych Akademii. Plan finansowy Akademii na 2013 r. uchwalony przez Prezydium PAN w dniu 23 maja 2013 r. (uchwała Nr 15/2013) w ogólnej kwocie: 133.814 tys. zł przychodów, 140.741 tys. zł kosztów, 8.246 tys. zł wydatków majątkowych, 2.604 tys. zł środków przyznanych innym podmiotom w trakcie roku zmieniany był cztery razy (uchwały Prezydium PAN: Nr 27/2013 z dnia 24 września 2013 r., Nr 34/2013 z dnia 29 października 2013 r., Nr 44/2013 z dnia 3 grudnia 2013 r., uchwała Nr 46/2013 z dnia 12 grudnia 2013 r.). Zmian tych dokonano w związku z pozyskaniem dodatkowych środków dotacji z budżetu państwa i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, koniecznością uregulowania zobowiązań likwidowanej jednostki (Centrum Badań Ekologicznych w Dziekanowie Leśnym) oraz potrzebą zapłaty zobowiązań wynikających z rozliczenia projektu realizowanego przez Ogród Botaniczny - Centrum Zachowania Różnorodności Biologicznej w Powsinie. Zmiany plany finansowego dokonane zostały zgodnie z przepisami ustawy o PAN oraz rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie *szczegółowego trybu finansowania i gospodarki finansowej Polskiej Akademii Nauk i jej instytutów naukowych*⁵.

W planie po zmianach uwzględniono wzrost ogółem przychodów Akademii w 2013 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 8,9% (ze 122.865 tys. zł do 133.814 tys. zł). Koszty, środki na wydatki majątkowe oraz kwoty przyznane innym podmiotom zaplanowano w łącznej kwocie 151.591 tys. zł (po zmianach), tj. w kwocie o 0,3% wyższej niż zrealizowane w 2012 r. (147.161 tys. zł). W 2013 r. minister właściwy do spraw nauki, po raz pierwszy, przyznał dotację, o której mowa w art. 79 ust. 1 pkt 2 ustawy o PAN na zadania realizowane przez instytuty PAN w zakresie kształcenia na studiach doktoranckich (pozostałe pięć zadań przypisanych w ustawie o PAN instytutom PAN, w tym prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych finansowane były z części 28 – Nauka).

(dowód: akta kontroli str. 12-29)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie planowania przychodów i kosztów nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wykonanie przychodów i kosztów oraz wydatków ze szczególnym uwzględnieniem dotacji budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 84 ust. 5 ustawy o PAN Prezes Akademii zobowiązany jest do sporządzenia w terminie do 31 marca roku następującego po roku budżetowym sprawozdania z wykonania planu finansowego i przedstawienia go do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw nauki.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwana dalej: *ustawą o finansach publicznych*

⁵ Dz. U. Nr 254, poz. 1707, zwane dalej: *rozporządzeniem MNiSW dotyczące gospodarki finansowej PAN*.

Przekazane przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Ministra) dotacje w kwocie 81.129 tys. zł wykorzystane zostały w 99,5% (80.708,1 tys. zł). Ze sprawozdania z wykonania planu finansowego Akademii za rok 2013 przedłożonego ministrowi właściwemu do spraw nauki wynika, że Akademia pozyskała w 2013 r. dodatkowe przychody z prowadzonej działalności w wysokości 38.738 tys. zł oraz dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 95 tys. zł. Koszty, środki na wydatki majątkowe oraz środki przyznane innym podmiotom zrealizowane zostały w łącznej kwocie 142.056 tys. zł, tj. 94% planu po zmianach i były niższe od wykonanych w 2012 r. o 5.105 tys. zł.

Kontrolą objęto wydatkowanie w 2013 r. środków przekazanych przez Ministra, dysponenta głównego, w formie dotacji podmiotowej oraz dwóch dotacji celowych.

(dowód: akta kontroli str. 163-211, 304-341, 347-350, 600-654)

2.1. Wykorzystanie dotacji podmiotowej

Dotację podmiotową w kwocie 77.039 tys. zł wykorzystano w wysokości 76.652,2 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach i przeznaczono na pokrycie kosztów bieżącej działalności Akademii. Kwoty te służyły finansowaniu: działalności jednostek organizacyjnych (niemających osobowości prawnej) funkcjonujących w strukturze PAN (36.039,3 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach), działalność organów i korporacji uczonych Akademii (16.641,5 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach), działalności Kancelarii PAN, współpracy międzynarodowej oraz dofinansowaniu działalności instytutów międzynarodowych (23.971,4 tys. zł, tj. 99,4% po zmianach). Terminowy zwrot niewykorzystanych środków obejmował kwotę 386,8 tys. zł (12,5%).

Przyznawanie dotacji podmiotowej dla jednostek organizacyjnych Akademii nieposiadających osobowości prawnej oraz dla instytutów międzynarodowych regulowała procedura określona w decyzji Nr 17/2013 Prezesa PAN z dnia 22 lutego 2013 roku. W 2013 r. dotację podmiotową w łącznej kwocie 36.331,9 tys. zł przyznano 23 jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej (w strukturze PAN działało łącznie 26 tego typu jednostek): Bibliotece Gdańskiej, Bibliotece Kórnickiej, Archiwum w Warszawie, Archiwum Nauki Polskiej Akademii Nauk i Polskiej Akademii Umiejętności w Krakowie, Muzeum Ziemi w Warszawie, siedmiu zagranicznym stacjom naukowym, pięciu placówkom naukowym dotowanych do końca 2010 r. z budżetu państwa części 28 – Nauka oraz sześciu tzw. innym jednostkom organizacyjnym (Dom Rencisty, Dom Pracy Twórczej w Mądralinie, Dom Pracy Twórczej w Wierzbie, Dom Zjazdów i Konferencji w Jabłonninie, Zakład Doświadczalny w Kórniku oraz Warszawska Drukarnia Naukowa). Wymienione jednostki wykorzystały dotację w 99,2%. Dotacja podmiotowa na działalność organów i korporacji uczonych PAN przeznaczona została m.in. na wypłatę uposażeń członkom PAN i innych świadczeń na ich rzecz (7.891 tys. zł). Działalność Kancelarii, współpraca naukowa z zagranicą oraz działalność dwóch instytutów międzynarodowych sfinansowane zostały dotacją podmiotową w kwocie odpowiednio: 17.882,8 tys. zł, 3.484,6 tys. zł, 2.604 tys. zł.

Wydatkowanie środków dotacji podmiotowej dokonywane było w 2013 r. na podstawie zarządzeń Kanclerza Akademii: Nr 10/2011 z dnia 25 sierpnia 2011 r. wprowadzającego procedury określające zasady realizacji planu finansowego Akademii przewidzianego do realizacji na szczeblu centralnym oraz Nr 13/2013 z dnia 31 lipca 2013 r. określającego zadania przewidziane do realizacji na szczeblu centralnym w ramach planu finansowego Akademii na rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 128-130)

2.2. Wykorzystanie dotacji celowej na wydatki majątkowe

Dotacja celowa na wydatki majątkowe przyznana przez Ministra w kwocie 3.525 tys. zł zrealizowana została w wysokości 3.490,8 tys. zł, tj. 99 % planu po zmianach. Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 34,2 tys. zł zwrócono. Na podstawie umowy Nr 1/PAN/2013 z dnia 11 kwietnia 2013 r. *określającej warunki przekazywania, wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej udzielonej Polskiej Akademii Nauk na finansowanie inwestycji realizowanych przez Kancelarię Akademii, pomocnicze jednostki naukowe i inne jednostki organizacyjne działające w strukturze Polskiej Akademii Nauk*

dotacja przeznaczona została na sfinansowanie lub dofinansowanie 19 zadań inwestycyjnych o łącznej wartości kosztorysowej 4.817,3 tys. zł realizowanych przez Kancelarię Akademii i osiem jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej działających w strukturze PAN.

(dowód: akta kontroli str. 30-47, 125-127, 586-594)

2.3. Wykorzystanie dotacji celowej na kształcenie na studiach doktoranckich

Dotacja celowa na kształcenie na studiach doktoranckich przyznana przez Ministra w kwocie 565 tys. zł wydatkowana została w 100%. Zarówno umowa nr 2/PAN/2013 podpisana w dniu 18 grudnia 2013 r. z Ministrem *określająca warunki przekazywania, wykorzystania oraz rozliczania dotacji celowej udzielonej Polskiej Akademii Nauk na finansowanie zadań związanych z kształceniem na studiach doktoranckich realizowanych przez jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauk, w roku 2013, jak i umowy zawarte w dniu 23 grudnia 2013 r. przez PAN z instytutami przewidywały przekazanie dotacji 12 instytutom w równej wysokości (11-u w wysokości po 47.083 zł, a jednemu - w kwocie 47.087 zł).*

(dowód: akta kontroli str. 48-124)

2.4. Przestrzeganie przepisów o zamówieniach publicznych

Akademia wprowadziła uregulowania dotyczące zasad udzielania zamówień publicznych, w postaci *Regulaminu udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane przez Kancelarię Akademii, pomocnicze jednostki naukowe, placówki naukowe nieposiadające osobowości prawnej oraz inne jednostki organizacyjne Akademii*, zawarte w decyzji Nr 49/2012 Prezesa Polskiej Akademii Nauk z dnia 19 grudnia 2012 r. Zasady te były zgodne z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁶. W 2013 r. PAN przeprowadziła 22 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego oraz jedno postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki. W liczbie tej sześć postępowań unieważniono, a dwa z nich do czasu zakończenia kontroli były w trakcie realizacji. Łączna wartość zrealizowanych zamówień wyniosła 2.877,6 tys. zł. Do analizy wybrano trzy postępowania, których łączna wartość wyniosła 1.272,9 tys. zł, w tym jedno z wolnej ręki oraz dwa w trybie przetargu nieograniczonego, o najwyższej wartości przedmiotu zamówienia (z wyłączeniem postępowań unieważnionych i w trakcie realizacji). Kontrola prawidłowości udzielenia tych zamówień nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 499-543, 708-710)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

1. W latach 2012-2013 przekazano dotacje podmiotowe Warszawskiej Drukarni Naukowej (WDN) odpowiednio w kwotach: 696,2 tys. zł, 671,9 tys. zł w sytuacji, gdy Zespół Audytu Wewnętrznego, a następnie Europejska Fundacja Rozwoju i Współpracy (EFRIW) potwierdziły nieprowadzenie przez WDN ewidencji księgowej w sposób umożliwiający prawidłowe rozliczenie dotacji (opinie z kwietnia i grudnia 2012 r. oraz marca 2013 r.) W latach 2012-2013 uznano wykorzystanie przez WDN całej kwoty dotacji podmiotowej w sytuacji, gdy z rozliczeń (kalkulacji wynikowych) przedstawianych przez WDN wynikało, że jednostka znacząco przekraczała limity narzutów uznane w 2012 r. przez Kanclerza jako dopuszczalne, tj. w wysokości 75% (narzut kosztów ogólnych 25% i kosztów wydziałowych 50%). W 2013 r. narzut ten rozliczony w wysokości dwukrotnie wyższej niż ustalony limit 150% (32,78%-koszty wydziałowe, 117,21% - koszty ogólne) co dotyczyło 36 numerów różnych tytułów wydawniczych. Próbkę analizy cen rynkowych podjęto w sierpniu 2013 r., przesyłając do 18 drukarni, w tym do WDN, zapytanie o cenę wykonania usługi polegającej na przygotowaniu składu oraz łamania, druku, oprawy oraz dostarczenia do siedziby zamawiającego wybranych publikacji Akademii. Z przesłanych ofert wprost wynikało, że oferta WDN była ofertą najdroższą. Ostatecznie w czasie niniejszej kontroli Prezes PAN podjął decyzję o likwidacji WDN (Decyzja Nr 10/14 z dnia 3 marca 2014 r.). W ocenie NIK, wskazuje to na konieczność kontynuowania kompleksowych ocen statutowej działalności jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.

prawnej, prowadzących działalność komercyjną w zakresie zasadności przekazywania tym jednostkom dotacji z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str.247-273, 292, 303, 583-585)

2. W 2013 r. brak było procedur regulujących zasady i tryb postępowania podczas podziału dotacji celowych na zadania w zakresie kształcenia. I tak, w dniu 23 grudnia 2013 r. Akademia zawarła umowy z 12 instytutami naukowymi PAN na dofinansowanie dotacją celową kształcenia na studiach doktoranckich. Wielkość dotacji celowej dla poszczególnych instytutów określono w równej wysokości (po aneksowaniu umowy nr 2/PAN/2013 dotacja przeznaczona została dla 11 instytutów w wysokości 47.083 zł, dla jednego w kwocie o cztery złote wyższej), przy czym przy rozdziale dotacji nie uwzględniono istotnych kryteriów takich jak: liczba uczestników studiów doktoranckich, wysokość ustalonego przez instytut stypendium w korelacji z aktywnością w pozyskiwaniu środków ze źródeł pozabudżetowych, wysokość pozyskanych środków na działalność statutową z części 28 Nauka. Z wniosków o dofinansowanie przedłożonych Prezesowi PAN wynikało, że pomiędzy instytutami istniały znaczące różnice dotyczące: liczby uczestników studiów doktoranckich (od 18 do 152), liczby osób, którym przyznano stypendia (w przypadku dwóch instytutów wszyscy uczestnicy otrzymywali stypendia, zaś w dwóch innych instytutach stypendyści stanowili poniżej połowy uczestników studiów), wysokości przyznanych stypendiów (przyznawanych w kwotach od 1.100 zł do 3.600 zł), finansowania studiów doktoranckich ze środków własnych (tylko cztery instytuty zaplanowały udział własny w sfinansowaniu studiów, przy czym trzy na poziomie od 0,4% do 1,4% planowanych kosztów ogółem), wielkości środków pozyskanych na działalność statutową z części 28 w 2013 r. (od 6.538,6 tys. zł do 25.537,3 tys. zł). Z wyjaśnienia Kanclerza PAN wynika równocześnie, że na posiedzeniu Prezydium PAN w dniu 19 grudnia 2013 r. Wiceprezes PAN prof. Marek Chmielewski zapowiedział wypracowanie zasad podziału opisywanych dotacji na kształcenie na studiach doktoranckich. W szczególności, zwrócono się do stałego organu doradczego Prezesa PAN w sprawach dotyczących działalności jednostek naukowych PAN - Rady Dyrektorów Jednostek Naukowych Akademii, z prośbą o przedłożenie propozycji zasad i kryteriów podziału dotacji celowej na zadania w zakresie kształcenia, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy o PAN.

(dowód: akta kontroli str. 48-124, 363)

3. W latach 2011-2013 nie były obsadzone dwa samodzielne stanowiska: do spraw kontroli wewnętrznej oraz do spraw antykorupcyjnych. Funkcjonowanie ww. stanowisk przewiduje regulamin działalności Kanclerza Akademii i Kancelarii Akademii przyjęty uchwałą Nr 8/2011 Prezydium Polskiej Akademii Nauk z dnia 22 lutego 2011 r. W Zespole Audytu Wewnętrznego zatrudnione były dwie osoby w łącznym wymiarze czasu pracy 1,25 etatu. Jak wynika z wyjaśnienia Naczelnik Działu Spraw Osobowych i Socjalnych Pani Anny Kossowskiej – Muchy decyzja o obsadzeniu stanowisk uzależniona jest od powstania wolnych środków w funduszu wynagrodzeń osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 8, 212-228, 339-345, 361, 363, 597-599)

3. Kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej*⁷ Polska Akademia Nauk obowiązana jest do sporządzania jedynie sprawozdań skonsolidowanych: Rb-WSb, tj. rocznego sprawozdania o wydatkach strukturalnych w podziale wojewódzkim (regionalnym) poniesionych przez jednostki sektora finansów publicznych oraz Rb-Z-PPP, tj. kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego. Zgodnie §5 ust. 6 załącznika nr 40 do ww. rozporządzenia Akademia zobowiązana jest do przesłania do Ministra Finansów (MF) sprawozdania skonsolidowanego do 30 kwietnia po upływie roku sprawozdawczego. Zgodnie z §4 załącznika Nr 41 kwartalne sprawozdania Rb-Z-PPP,

⁷ Dz. U. Nr 20, poz.103.

mające charakter sprawozdań statystycznych powinny być przekazywane w terminie 31 dni po zakończeniu kwartału (w 2013 r. sprawozdania te nie były sporządzane, bowiem Akademia nie miała zawartych umów w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego). Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸ PAN zobowiązana jest do sporządzania sprawozdań Rb-Z⁹, Rb-UZ¹⁰, Rb-N¹¹, Rb-UN¹², przy czym Akademia sporządza sprawozdania łączne na podstawie sprawozdań jednostkowych złożonych przez Kancelarię PAN, 69 instytutów naukowych (posiadają osobowość prawną), 26 jednostek nie posiadających osobowości prawnej. Dane wykazane w tych sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej i sprawozdań jednostkowych.

(dowód: akta kontroli str. 547-571)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie sporządzania sprawozdań w zakresie operacji finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Polityka (zasady) rachunkowości Polskiej Akademii Nauk¹³ została opracowana według jednolitych zasad dla całej jednostki, tj. zarówno dla Kancelarii PAN jak i oddziałów samobilansujących się. Dokument ten, obowiązujący w 2013 r., został wprowadzony decyzją Prezesa PAN Nr 8 z dnia 8 marca 2011 r. oraz zmieniony decyzją Nr 21/2012 z dnia 13 kwietnia 2012 r.

W PAN do prowadzenia ksiąg rachunkowych wykorzystywany był system *Advantec*, którego aktualna wersja (na dzień zakończenia kontroli), o numerze 4.20, została zaimplementowana dnia 13 marca 2014 r. System zapewniał kontrolę kompletności zapisów oraz ich poprawności, w tym poprawności sekwencji dat, jak również zapewniał ciągłość numeracji zapisów w dzienniku. System sprawdzał automatycznie, czy zachowana została zasada podwójnego zapisu, tzn. czy suma księgowych na kontach po stronie Winien była zgodna z sumą księgowych po stronie Ma.

W systemie *Advantec* dane księgowe rejestrowane były w okresach księgowych pokrywających się z miesiącami kalendarzowymi. Poza dwunastoma okresami w roku, w systemie funkcjonowały trzy dodatkowe okresy zamknięcia roku: do dokonania przeksięgowania końcowo-rocznych; do dokonania korekt i zmian w księgach, zleconych przez biegłych rewidentów w trakcie badania sprawozdania finansowego; do dokonania korekt i zmian w księgach, w przypadku ewentualnych uwag zgłoszonych przez Zgromadzenie Ogólne Akademii, po zbadaniu sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str.487, 489, 490,496, 546)

Spełnianie wymogów dotyczących poprawności formalnej dowodu księgowego, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu, ewidencji transakcji w programie księgowym oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne sprawdzono na próbie 141 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych, które wylosowano z zastosowaniem statystycznej metody monetarnej¹⁴, dokumentujących operacje gospodarcze o wartości 7.476.956,02 zł. Operacje zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

W wyniku badania, kategoria zgodności dowodów i zapisów księgowych została oceniona negatywnie z powodu 27 błędów formalnych, przy czym nie miały one wpływu na sprawozdawczość roczną i bieżącą jednostki, które ocenia się pozytywnie.

⁸ Dz. U. Nr 43, poz.247 ze zm.

⁹ Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji

¹⁰ Roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań

¹¹ Kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych

¹² Roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych

¹³ Zwana dalej: *Polityką rachunkowości*.

¹⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Ustalono
nieprawidłowości

(dowód: akta kontroli str. 578-579)

W wyniku przeprowadzonego badania dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości.

1. Księgi rachunkowe prowadzone były z naruszeniem art. 23 ust. 1 oraz art. 12 ust. 5 ustawy o rachunkowości. System *Advantec* nie wymuszał zamykania miesięcy, gwarantującego trwały zapis. Okresy sprawozdawcze od stycznia do grudnia były zablokowane, co oznaczało możliwość ich edycji. Jak wyjaśnił Główny Księgowy PAN, Dariusz Kurkowski, obowiązek zamykania okresów miesięcznych nie był realizowany z uwagi na fakt, że jedna jednostka organizacyjna¹⁵ prowadziła księgi rachunkowe w innym systemie księgowym (*ProFINN*). W dniu 3 lutego 2014 r. w wyniku integracji systemów księgowych we wszystkich jednostkach, która trwała od roku 2013, nastąpiło zamknięcie ksiąg rachunkowych za lata 2011 i 2012. Okresy miesięczne nadal nie były zamykane. W 2014 r. ewidencja księgowa prowadzona jest wyłącznie w systemie *Advantec*.

(dowód: akta kontroli str. 473, 479, 488, 544-546)

2. Nie sporządzano zestawień obrotów i sald kont księgi głównej za poszczególne okresy sprawozdawcze, na koniec miesiąca, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 5 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Jak wyjaśnił Główny Księgowy Akademii, miesięczny okres księgowy w PAN pokrywał się z miesięcznym okresem sprawozdawczym o którym mowa w art. 24 ust. 5 pkt. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, jednak wyłącznie z uwagi na obowiązek comiesięcznej deklaracji podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str. 490, 544)

3. Stwierdzono, że 17 spośród 141 zbadanych dowodów, na łączną kwotę 665,9 tys. zł, zostało zaksięgowanych z opóźnieniem (w tym dwa księgowania nastąpiły z opóźnieniem sześciomiesięcznym, a jedno z czteromiesięcznym): dziewięć w Kancelarii PAN, sześć w stacjach zagranicznych, jeden w Bibliotece Gdańskiej PAN (BG), jeden w Domu Rencisty PAN (DR). Jak wyjaśnił Pan Dariusz Kurkowski – Główny Księgowy Akademii, przyjętą regułą jest, że dokumenty zaksięgowywane są do 20 dnia następnego miesiąca, jednak jest to zasada zwyczajowa, będąca dobrą praktyką, nie zapisana w *Polityce rachunkowości*. Główny Księgowy PAN wyjaśnił również, że opóźnienia w zaksięgowaniu dowodów Kancelarii wynikały ze zmian organizacyjnych i wdrożenia nowego pracownika księgującego dokumenty. Opóźnienia w stacjach zagranicznych wynikały z wdrożenia nowego mechanizmu, który służył kontroli wydatkowanych środków budżetowych, natomiast opóźnienia w BG i DR wynikały z błędu użytkownika.

(dowód: akta kontroli str. 490, 492-496)

4. Ze 141 zbadanych dowodów, sześć o łącznej wartości 247,3 tys. zł, nie zostało zweryfikowanych pod względem formalnym i rachunkowym lub merytorycznym, co było niezgodne z *Polityką rachunkowości*. Każdy z dowodów zawierał podpis Głównego Księgowego lub osoby upoważnionej do pełnienia jego funkcji.

(dowód: akta kontroli str. 578-579)

5. Stwierdzono, że cztery dowody o wartości 23,3 tys. zł, spośród 141 zbadanych, zostały zaksięgowane na nieprawidłowych kontach, tzn. niezgodnie z zakładowym planem kont. Jak wyjaśnił Główny Księgowy Akademii, nieprawidłowe zaksięgowanie spowodowane było błędami użytkowników. Wskazane dokumenty zostały skorygowane i prawidłowo zaksięgowane w czasie trwania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 582)

¹⁵ Polska Akademia Nauk Dom Pracy Twórczej w Wierzbie.

- a) nieaktualnego zakładowego planu kont – plan kont w systemie *Advantec* nie był tożsamy z zawartym w *Polityce rachunkowości*;
- b) nieujęcia dodatkowych okresów zamknięcia roku – *Polityka rachunkowości* wskazywała wyłącznie na istnienie śródrocznych okresów sprawozdawczych, którymi są kolejne miesiące kalendarzowe;
- c) sposobu dekretacji dowodów księgowych - dokumenty dekretowano na konta wyłącznie w formie elektronicznej, przez osoby do tego uprawnione, natomiast w *Polityce rachunkowości* przyjęto zasadę dekretacji na drugiej stronie dowodów księgowych z podpisem osoby dokonującej dekretacji, która jest do tego uprawniona;
- d) wersji systemu *Advantec* – w *Polityce Rachunkowości* ujęto informację, że do prowadzenia ksiąg rachunkowych wykorzystywany jest system w wersji 3.50.0006/03 oraz że wszystkie moduły systemu są stale rozwijane i aktualizowane. Nie opisano jednak zakresu ani zasad dokonywania modyfikacji. W 2013 r. system funkcjonował w trzech wersjach: 4.00.0004, 4.10.0001 i 4.10.0002. Ostatnia wersja systemu o numerze 4.20 została zaimplementowana dnia 13 marca 2014 r. Numer wersji dotyczył jakichkolwiek zmian we wszystkich programach systemu (nie tylko księgowym) i obejmuje modyfikacje prawne oraz czysto użytkowe.

(dowód: akta kontroli str. 487,546)

7. Do końca roku 2013 r. powierzania obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostek terenowych działających w strukturze PAN dokonywał Główny Księgowy PAN, co było niezgodne z art. 53 ust. 2. ustawy o *finansach publicznych*. W toku kontroli, w dniu 24 marca 2014 r., pełnomocnictwa te wydane zostały zgodnie z powołaną ustawą przez kierownika jednostki, tj. Prezesa PAN.

(dowód: akta kontroli str. 338, 478)

Z wyjaśnień złożonych przez Prezesa PAN (pismo GP-148/2013 z dnia 24 października 2013 r.) do projektu wystąpienia pokontrolnego MNiSW wynika, że niespełnianie wymogów określonych w ustawie o rachunkowości jest konsekwencją okoliczności jakie miały swój początek już w roku 2011, a związane były z głęboką restrukturyzacją organizacji Akademii i podległych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Prezes PAN podkreślił, że bezpośredni wpływ na nieprzestrzeganie ustawy o *rachunkowości* miał przyjęty system organizacji służb finansowo-księgowych (w dniu 10 lutego 2012 r. nastąpiła zmiana na stanowisku głównego księgowego Akademii).

(dowód: akta kontroli str. 711)

5. Wykonanie zadań

Opis stanu faktycznego

Akademia nie jest zobowiązana do sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym. Na wniosek Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego PAN sporządzała plan i sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym. W 2013 r. ze sprawozdania tego wynikało, że planowane mierniki określone w ramach zadania 10.1 *Prowadzenie badań naukowych oraz upowszechnianie, promocja i popularyzacja nauki* dla: podzadania 10.1.3 *Upowszechnianie, promocja oraz popularyzacja nauki* oraz działania 10.1.3.1 *Finansowanie działalności Polskiej Akademii Nauk* o wartościach odpowiednio: 127.320 osób biorących udział w wydarzeniach promujących naukę oraz 3.810 wydarzeń promujących naukę zostały przekroczone i osiągnięte odpowiednio w liczbie: 141.305, 4.072. Związane było to m.in. z uruchomieniem w 2013 r. przez Akademię nowych form działalności upowszechniającej i promocyjnej za pośrednictwem mediów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 628-630)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wykonania zadań nie stwierdzono nieprawidłowości.

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

- 1) prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami określonymi w ustawie o rachunkowości, ze szczególnym uwzględnieniem trwałości i nieodwracalności zapisów;
- 2) przestrzeganie zasad sprawdzania poprawności formalnej i kontroli dowodów księgowych oraz odpowiadających im zapisów księgowych, wynikających z ustawy o rachunkowości i zawartych w *Polityce rachunkowości Polskiej Akademii Nauk*;
- 3) zaktualizowanie oraz przestrzeganie zasad zawartych w *Polityce rachunkowości Polskiej Akademii Nauk*;
- 4) kontynuowanie prac nad opracowaniem procedur dotyczących trybu i kryteriów przyznawania dotacji celowych finansowanych z części 67 Polska Akademia Nauk.
- 5) kontynuowanie kompleksowych ocen statutowej działalności jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prowadzących działalność komercyjną w zakresie zasadności przekazywania tym jednostkom dotacji z budżetu państwa.

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 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 Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego 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 22 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa
Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk

Kontrolerzy
Danuta Opalach
Gł. Specjalista k.p.

podpis

podpis

Beata Potwardowska
St. Inspektor k.p.

podpis

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.