



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS-4114-01-03/2013
I/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/13/001. Gospodarowanie środkami publicznymi przez wybrane jednostki budżetowe finansowane z części 31 budżetu państwa – *Praca*.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli,
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Kontrolerzy

Piotr Chwaliński, specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr 85522 z dnia 19 lipca 2013 r.;
Artur Górecki, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr 85523 z dnia 19 lipca 2013 r.;
Stanisław Chrzanowski, specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr 85524 z dnia 19 lipca 2013 r.

(akta kontroli str. 1-6)

Jednostka kontrolowana

Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego,
02-943 Warszawa, ul. Limanowskiego 23.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Od dnia 9 maja 2013 r. obowiązki Dyrektora Biblioteki pełni Pani Krystyna Cetera; do tego dnia Dyrektorem Biblioteki była Pani Anna Paszek.

(akta kontroli str. 7-12)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Biblioteki w zakresie gospodarowania środkami publicznymi przyznanymi na jej działalność z części 31 budżetu państwa – *Praca*.

Środki przeznaczone na działalność Biblioteki – samodzielnej jednostki organizacyjnej nadzorowanej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz dysponenta III stopnia – wykorzystano w okresie objętym kontrolą zgodnie z przeznaczeniem, na finansowanie zadań statutowych, rozszerzonych w 2013 r. o zadania dotyczące upowszechniania czytelnictwa u osób niewidomych i słabowidzących. Wydatków dokonywano zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. W latach 2011-2012, dominującą pozycję wydatków (68%) były wynagrodzenia osobowe pracowników, wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i składnikami pochodnymi od wynagrodzeń.

NIK pozytywnie opiniuje wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji wydatków, stanowiącej podstawę do sporządzania sprawozdań bieżących, rocznych i kwartalnych w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodności z zasadami rachunkowości, a także w zakresie skuteczności funkcjonowania systemu księgowości. Ponadto, na podstawie badania wiarygodności ksiąg rachunkowych, NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość badanego okresu. Roczne sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz kwartalne sprawozdania Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone terminowo i zgodnie z zapisami w ewidencji księgowej. Przekazują one prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań, zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zmiany zakresu działania Biblioteki w okresie objętym kontrolą

Biblioteka utworzona została zarządzeniem nr 57 Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 4 grudnia 1973 r. W okresie objętym kontrolą prowadziła działalność na podstawie statutu nadanego zarządzeniem nr 9 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie Głównej Biblioteki Pracy i Zabezpieczenia Socjalnego. Od 23 lutego 2011 r., zgodnie z zarządzeniem nr 4 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 lutego 2011 r., Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego jest samodzielną jednostką organizacyjną nadzorowaną przez Ministra z własnym budżetem wydzielonym z budżetu Ministerstwa, jako dysponent III stopnia. Zgodnie z § 1 statutu, stanowiącego zał. do wskazanego wyżej zarządzenia, jest biblioteką naukową wymienioną w zał. do rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 19 marca 1998 r. w sprawie zasad i trybu zaliczania bibliotek do bibliotek naukowych², wchodzących w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej, działa na podstawie

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

² Dz. U. Nr 44, poz. 269 ze zm.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Opis stanu
faktycznego

ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach³ oraz prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Podstawą działalności Biblioteki jest roczny plan finansowy; obowiązek jego sporządzania nakładają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁵.

Zarządzeniem nr 3/2011 z dnia 28 lutego 2011 r., Dyrektor Biblioteki ustaliła Regulamin Organizacyjny, określający strukturę, organizację zarządzania oraz zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych Biblioteki.

(akta kontroli str. 13-38)

Zarządzeniem nr 31 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 grudnia 2012 r.⁶, zmieniającym zarządzenie nr 4 z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie Głównej Biblioteki Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, rozszerzono dotychczasowe zadania Biblioteki. o zadania dotyczące upowszechniania czytelnictwa wśród osób niepełnosprawnych, w tym niewidomych i słabowidzących, przez udostępnianie zbiorów w formach dla nich dostępnych. W § 3 podano, iż *celem działania Biblioteki jest prowadzenie działalności bibliotecznej, bibliograficznej, informacyjnej, naukowej i wydawniczej, w szczególności w zakresie dotyczącym osób niepełnosprawnych, w tym niewidomych i słabowidzących*.

Na podstawie *Listu intencyjnego* z 18 grudnia 2012 r. w sprawie rozszerzenia działalności Biblioteki o zadanie związane z upowszechnieniem czytelnictwa u osób niewidomych i słabowidzących, podpisanego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Prezesa Polskiego Związku Niewidomych z siedzibą w Warszawie przy ul. Konwiktorskiej 9 oraz zawartej umowy z 17 maja 2013 r. o nieodpłatnym przekazaniu na własność przez Polski Związek Niewidomych zbiorów do Głównej Biblioteki Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, postanowiono m.in.:

- zlikwidować Bibliotekę Centralną PZN i nieodpłatnie przekazać na własność jej zasoby Głównej Bibliotece Pracy i Zabezpieczenia Społecznego (zbiory biblioteczne, programy komputerowe, prawa autorskie i licencje do programów komputerowych, mienie służące dotychczasowemu funkcjonowaniu tej jednostki);
- udostępnić Głównej Bibliotece Pracy i Zabezpieczenia Społecznego pomieszczenia znajdujące się przy ul. Konwiktorskiej 7 w Warszawie do przechowywania przejętych zbiorów bibliotecznych oraz do upowszechniania czytelnictwa dla osób niewidomych i słabowidzących;
- rozszerzyć dotychczasowe zadania Głównej Bibliotece Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, którego organem nadzorującym jest Minister Pracy i Polityki Społecznej, o zadania w zakresie upowszechniania ogólnodostępnego czytelnictwa dla osób niewidomych i słabowidzących, przez: wypożyczanie, kolportaż i digitalizację istniejących, otrzymanych i nowych zbiorów bibliotecznych, z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń i przejętych zbiorów Biblioteki Centralnej PZN.

Minister Pracy i Polityki Społecznej zobowiązał się ponadto do przekazania Głównej Bibliotece Pracy i Zabezpieczenia Społecznego 15 etatów, w większości dla zatrudnienia osób niewidomych i słabowidzących, posiadających wysokie kwalifikacje w zakresie upowszechniania czytelnictwa wśród osób niewidomych i słabowidzących oraz digitalizacji zbiorów.

(akta kontroli str. 39-48)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Biblioteki w obszarze wykonania decyzji Ministra Pracy i Polityki Społecznej dotyczącej poszerzenia zakresu jej działania o zadania związane z upowszechnianiem czytelnictwa wśród osób niewidomych i słabowidzących.

2. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych⁷

W planach finansowych Biblioteki w badanym okresie lat 2011-2013 (I półrocze) nie zaplanowano dochodów. Faktycznie osiągnięto je (w § 0970 klasyfikacji dochodów budżetowych – *Wpływy z różnych dochodów*) w łącznej wysokości 218,56 zł (w 2011 r. – 16,19 zł, w 2012 r. – 183,50 zł oraz do 30 czerwca 2013 r. – 18,87 zł). Źródłem dochodów było wynagrodzenie w wysokości 0,1% kwoty wypłaconych przez Bibliotekę świadczeń wynikających z ubezpieczenia społecznego pracowników, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 grudnia 1998 r.

³ Dz. U. Nr 85, poz. 539 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

⁶ Dziennik Urzędowy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 grudnia 2012 r., poz. 34.

⁷ Ze względu na niewielką kwotę dochodów w okresie objętym kontrolą, NIK odstąpiła od oceny prawidłowości ich planowania i realizacji.

Opis stanu
faktycznego

w sprawie wysokości i trybu wypłaty wynagrodzenia płatnikom składek z tytułu wykonywania zadań z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁸. Pobrane dochody zostały przekazane na centralny rachunek budżetu państwa w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁹.

W Bibliotece nie występowały należności pozostałe do zapłaty.

(akta kontroli str.149-150, 156-157, 163-164)

3. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Projekty planów finansowych na poszczególne lata okresu objętego kontrolą, opracowano w Bibliotece zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, uwzględniającymi zasady określone w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektów ustaw budżetowych oraz w szczególności i terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych¹⁰ (część 31 – *Praca*, dział 921 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, rozdział 92116 – *Biblioteki*).

Wielkość wydatków skalkulowano w oparciu o analizę możliwości sfinansowania poszczególnych zadań, uwzględniając ograniczenia wprowadzone przepisami ustaw z dnia 26 listopada 2010 r.¹¹, 22 grudnia 2011 r.¹² i 7 grudnia 2012r.¹³ o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją poszczególnych ustaw budżetowych w latach 2011-2013 oraz wytyczne Biura Budżetu i Finansów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej odnoszące się do zasad opracowania planów finansowych, tj.:

- odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych wyliczono w poszczególnych latach na podstawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej z drugiego półrocza roku poprzedniego;
- zaplanowane wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, nie przekraczały wysokości wynagrodzeń zaplanowanych w roku poprzednim;
- limit wielkości wynagrodzeń bezosobowych nie przekraczał wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w roku poprzednim.

Powyższe ograniczenia bazowały na budżecie roku 2010, który opracowano z uwzględnieniem poziomu wydatków ujętych w ustawie o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. z dnia 17 lipca 2009 r.¹⁴, względem której Biblioteka zastosowała w trakcie roku 10% obniżenie wysokości planu finansowego.

W wyjaśnieniach dotyczącym wpływu ograniczeń finansowych na bieżące funkcjonowanie, Dyrektor Biblioteki podała, iż *...spowodowały one zawężenie katalogu zakupów czasopism, wyselekcjonowania zakupów do najcenniejszych publikacji w zbiorach biblioteki; ponadto zaprzestano niektórych zakupów artykułów biurowych (długopisy), środków czystości (mydło, ręczniki papierowe), a także potrzebę renegotjowania umów, przez zmniejszenie ich przedmiotu, a tym samym kwoty za świadczoną usługę (usługa prawnicza).*

W celu zmniejszenia kosztów funkcjonowania Biblioteki, dokonano analizy kosztów płatności i renegotjowano zawarte umowy, uzyskując w 2012 r. obniżenie miesięcznych opłat m.in. z tytułu: obsługi prawnej – o 369 zł (o 33,3% w porównaniu z 2010 r. – 1.107 zł), ubezpieczenia majątku i zbiorów – o 777 zł (o 7,1% w porównaniu z 2011 r.), ochrony mienia – o 197,7 zł (o 49,1% w porównaniu z 2011 r. – 402,60 zł), konserwacji systemu alarmowego (w tym kontroli czujników przeciwpożarowych) – o 135,30 zł (o 23,9% w porównaniu z 2011 r. – 565,80 zł).

(akta kontroli str. 49-104)

4. Zmiany w planie finansowym

Opis stanu
faktycznego

Badanie zmian w planach finansowych dla lat 2011-2013 wykazało, iż tylko w 2012 r. został zwiększony zaplanowany dla Biblioteki limit środków finansowych do planu wydatków. Decyzją Ministra Finansów z dnia 12 października 2012 r., Biblioteka otrzymała z rezerwy celowej budżetu państwa – część 83, poz. 34 (środki na uzupełnienie dotacji celowych na realizację świadczeń rodzinnych, w tym na wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego i świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz na opłacenie

⁸ Dz. U. Nr 153, poz. 1005.

⁹ Dz. U. nr 245, poz. 1637.

¹⁰ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

¹¹ Dz. U. Nr 238, poz. 1578.

¹² Dz. U. Nr 291, poz. 1707.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1456.

¹⁴ Dz. U. Nr 128, poz. 1057.

składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne) środki w łącznej kwocie 150 tys. zł, zwiększające wydatki o 11,8%, tj. do kwoty 1.803 tys. zł. Kwota 150 tys. zł przeznaczona została na realizację zadań statutowych związanych z funkcjonowaniem Biblioteki, zwiększając środki: w § 4300 – *Zakup usług pozostałych* o 30 tys. zł (utrzymanie baz i banku danych), § 4210 – *Zakup materiałów i wyposażenia* o 100 tys. zł (zakup prenumeraty zagranicznych czasopism naukowych) oraz § 4240 – *Zakup książek* (zakup wydawnictw zwartych).

(akta kontroli str. 105-109)

W toku wykonywania budżetu w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, Minister Pracy i Polityki Społecznej, na podstawie wniosków Dyrektora Biblioteki, dokonywał zmian wydatków w planach finansowych między poszczególnymi paragrafami klasyfikacji budżetowej. I tak na podstawie wydanych decyzji (po cztery w 2011 r. i 2012 r.) dokonano przeniesień wydatków odpowiednio na łączną kwotę 56,4 tys. zł oraz 44,2 tys. zł (3,5% i 2,5% planowanych wydatków), zaś w I półroczu 2013 r. – jedną decyzją w wysokości 90 tys. zł (2,3% planowanych wydatków).

W ocenie NIK, przeniesienia wydatków były celowe, wynikały z faktycznych potrzeb jednostki, właściwie udokumentowane wraz ze wskazaniem właściwej klasyfikacji paragrafowej i zgodne z art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych¹⁵.

(akta kontroli str. 110-145)

5. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2011 r. wydatki wyniosły 1.612,0 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu z 2010 r. były niższe o 0,1 tys. zł i dotyczyły jednej grupy ekonomicznej, tj. wydatków bieżących.

Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia osobowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne i składniki pochodne od wynagrodzeń (§§ 4010, 4040, 4110, 4120), w łącznej kwocie 1.145,6 tys. zł (100% planu po zmianach, a w strukturze wydatków ogółem 71,1%). Wydatki w § 4010 – *Wynagrodzenia osobowe pracowników* wyniosły 915 tys. zł (56,8% zrealizowanych ogółem) i w porównaniu z wykonaniem w 2010 r. wzrosły o 1,5 tys. zł (o 0,2%). Kolejnymi pozycjami w strukturze wydatków były: § 4210 – *Zakup materiałów i wyposażenia* (139,7 tys. zł, tj. 8,7% wydatków ogółem) oraz § 4300 – *Zakup usług pozostałych* (130,4 tys. zł, tj. 8,1% ogółem wydatków). W 2011 r. nie planowano wydatków majątkowych.

W 2012 r. Biblioteka dysponowała środkami na realizację zadań statutowych w kwocie 1.803 tys. zł, z tego 1.653 tys. zł przyznanymi ustawą budżetową oraz 150 tys. zł z rezerwy celowej (część 83, poz. 34), przyznanymi decyzją Ministra Finansów z dnia 12 października 2012 r. W ramach tej kwoty, zgodnie z uzasadnieniem przyznaných środków, wydatkowano: w § 4300 na utrzymanie bazy i banku danych Zintegrowanego Systemu Bibliotecznego ALEPH-500 – 30 tys. zł, w § 4210 na zakup prenumeraty zagranicznych czasopism naukowych – 100 tys. zł, w § 4240 na zakup specjalistycznej, unikalnej literatury z zakresu pracy i zabezpieczenia społecznego – 19,9 tys. zł. Niewykorzystane środki z rezerwy celowej (7,20 zł) zostały zwrócone na rachunek budżetu państwa.

Zrealizowane wydatki w 2012 r. wyniosły 1.783,3 tys. zł, (98,9% planu po zmianach wynoszącego 1.803 tys. zł); w porównaniu z wykonaniem roku 2011 były wyższe o 171,3 tys. zł (o 10,6%).

W strukturze zrealizowanych wydatków największą pozycję stanowiły wydatki bieżące w kwocie 1.758,3 tys. zł (98,6%). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły:

- wynagrodzenia osobowe pracowników z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i składnikami pochodnymi od wynagrodzeń, które łącznie wyniosły 1.157,3 tys. zł (98,3% planu po zmianach), a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 64,9%; w porównaniu z 2011 r. wzrosły one o 11,7 tys. zł (o 1%);
- zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210); wydatki zrealizowano w kwocie 247,2 tys. zł, tj. 13,9% wydatków ogółem;
- zakup usług pozostałych (§ 4300); wydatki wyniosły 149,9 tys. zł, tj. 8,4% wydatków ogółem.

Wydatki majątkowe w § 6060 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne*, zrealizowano w wysokości 25 tys. zł, co stanowiło 100% planu i 1,4% wydatków ogółem.

W zatwierdzonym planie finansowym na 2013 r. zaplanowano wydatki w kwocie 3.872 tys. zł, a ich wysokość miała wiązać z rozszerzeniem od 1 stycznia 2013 r. działalności Biblioteki o prowadzenie księgozbioru dla osób niewidomych i słabowidzących. Zaplanowane wydatki na zakupy inwestycyjne określono w wysokości 225 tys. zł i dotyczyły one zakupu sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem, kserokopiarki i samochodu służbowego.

¹⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Zrealizowane wydatki, według stanu na 30 czerwca 2013 r., wyniosły 1.204 tys. zł (31,1% planu po zmianach). W ich strukturze największą pozycją były wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i składnikami pochodnymi od wynagrodzeń – łącznie 806 tys. zł (43,9% planu po zmianach oraz 66,9% wydatków ogółem).

Dominującą pozycję w grupie wydatków na zakup towarów i usług miały wydatki związane ze wzbogacaniem księgozbioru Biblioteki. Udział zakupu książek, naukowych publikacji wydawnictw polskich i zagranicznych oraz czasopism w tej grupie wydatków w 2011 r. (362,3 tys. zł) stanowił 43,5%, wzrastając w 2012 r. do 50,7% ogółu wydatków na zakupy towarów i usług (504,6 tys. zł).

Według stanu na koniec 2011 r. i 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne (Rb-28) i zobowiązania z tytułu gwarancji i poręczeń (Rb-Z). Nie stwierdzono przypadków naliczania odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań. Zobowiązania na koniec 2012 r. wyniosły 78,1 tys. zł i były wyższe niż w 2011 r. o 2,9% wyłącznie z tytułu naliczania dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Biblioteka nie planowała i nie realizowała wydatków z udziałem środków pochodzących z budżetu europejskiego.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła przekroczeń limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz dokonywania nieuzasadnionych zmian w planie finansowym. Nie stwierdzono również wydatków niecelowych lub niegospodarnych.

(akta kontroli str.146-202)

6. Zasilanie w środki budżetowe oraz ich wydatkowanie

*Opis stanu
faktycznego*

Zgodnie z zasadami funkcjonowania systemu informatycznego Obsługi Budżetu Państwa TREZOR oraz dyspozycjami Ministra Finansów, Biblioteka przekazywała do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: dane o układzie wykonawczym, roczne harmonogramy wydatków, miesięczne zapotrzebowania na środki i ich aktualizacje, plany finansowe oraz wnioski o zmianę planu między paragrafami klasyfikacji budżetowej, sprawozdania budżetowe i raporty.

Stosownie do § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁶, Biblioteka składała w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej miesięczne zapotrzebowania na środki budżetowe. Od 1 lipca 2011 r., tj. od wprowadzenia „zerowania kont”, limity miesięczne zaplanowanych wydatków budżetowych w danym miesiącu były aktualizowane według dekad miesiąca oraz dziennego ich zapotrzebowania za pomocą Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. Zapotrzebowania na środki budżetowe były sporządzane na podstawie zatwierdzonego harmonogramu realizacji wydatków, z uwzględnieniem zmian dokonywanych w trakcie roku budżetowego w planach finansowych oraz dokonywanych przesunięć niewykorzystanych środków w poszczególnych miesiącach, w uzgodnieniu z Ministerstwem Finansów.

Stosownie do ww. rozporządzenia, zasilanie w środki przebiegało zgodnie z przyjętym harmonogramem (zmienionym wnioskami o jego modyfikację w 2011 r. na ogólną kwotę 11,1 tys. zł, a w 2012 r. – 153,5 tys. zł), w terminach zapewniających bieżące finansowanie zadań oraz wynikało z finansowania potrzeb i realizowanych zadań.

Składane do Ministerstwa zapotrzebowania na środki budżetowe, były zgodne z planem finansowym Biblioteki oraz planem zasilania.

Niewykorzystane środki, stosownie do § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, były automatycznie ściągane (powyżej limitu 5 tys. zł stanowiącego „pogotowie kasowe”) na rachunek bieżący wydatków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, skąd na koniec każdego dnia roboczego były ściągane na centralny rachunek bieżący wydatków budżetu państwa.

Stan środków pieniężnych w Bibliotece, wynikający z zapisów ksiąg rachunkowych na dzień 31 grudnia badanych lat 2011-2012, potwierdzony przez NBP Oddział Okręgowy Warszawa, był zgodny ze stanem środków trzech numerów rachunków bankowych dotyczących: dochodów budżetowych, wydatków budżetowych i rachunku pomocniczego.

(akta kontroli str.203-224)

W Bibliotece w 2011 r. funkcjonował rachunek bankowy pomocniczy (utworzony 21 sierpnia 2006 r.). Decyzją z dnia 14 lipca 2011 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, na podstawie art. 25 ust. 5 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki¹⁷, przyznał w 2011 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

środki w kwocie 52,5 tys. zł na finansowanie zadania z zakresu działalności upowszechniającej naukę. Na podstawie wystawionej noty księgowej tytułem dofinansowania zadania *Prenumerata zagranicznych czasopism naukowych*, Biblioteka w dniu 30 listopada 2011 r. dokonała zapłaty za ww. usługę Firmie EuroPress w pełnej przyznanej kwocie.

(akta kontroli str.225-233)

7. Badanie szczegółowe w wybranych paragrafach klasyfikacji budżetowej

Na podstawie doboru celowego, szczegółowym badaniem objęto zrealizowane wydatki w następujących paragrafach:

a) § 4090 – Honoraria, § 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe

W latach 2011-2013 (I półrocze) Biblioteka zawarła 22 umowy zlecenia z 15 osobami fizycznymi na łączną kwotę 74,4 tys. zł. W grupie tej było 12 pracownikami Biblioteki (36,8 tys. zł). Umowy na prace zlecone dotyczyły głównie nadzoru redakcyjnego oraz składu i korekty pozycji wydawniczych realizowanych w ramach zadań statutowych Biblioteki. Zlecone na podstawie tych umów zadanie nie wchodziły w zakres obowiązków pracowników Biblioteki.

Wydatki na honoraria w okresie objętym kontrolą zrealizowano na podstawie 67 umów o dzieło w kwocie 72,4 tys. zł. Zostały one zawarte z 8 osobami, z których 2 były pracownikami Biblioteki. Umowy dotyczyły najczęściej wykonania analiz piśmiennictwa zagranicznego i sporządzanie skrótów tych publikacji na język polski z edycji w języku angielskim, niemieckim, francuskim i rosyjskim – łącznie 54 na kwotę 61,1 tys. zł (według stanu na 30 czerwca 2013 r. zrealizowano 55,8 tys. zł).

Należność za wykonanie pracy zleconej było uzależnione od objętości (ilości stron) konkretnego numeru miesięcznika i stawek z cennika prac redakcyjnych wprowadzonego zarządzeniem nr 6/2009 Dyrektora Biblioteki z dnia 30 grudnia 2009 r. oraz aneksu do cennika z dnia 4 stycznia 2012 r.

b) § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia

W latach 2011-2012 wydatki rzeczowe w zakresie zakupu materiałów i wyposażenia (w tym prenumerata czasopism) wyniosły łącznie 386,9 tys. zł i były zgodne z wielkościami określonymi w budżecie po zmianach. Dotyczyły one głównie prenumeraty naukowych czasopism krajowych i zagranicznych, publikacji i wydawnictw (GUS), akcesoriów komputerowych, materiałów biurowych, gospodarczych. W 2013 r. (I półrocze) realizacja wydatków wyniosła 17,5 tys. (5,3% planu po zmianach). Przyczyną było niesfinalizowanie procedury związanej z przygotowaniem zakupów.

c) § 4240 – Zakup książek

W latach 2011-2012 wydatki na zakup książek wyniosły ogółem 89,9 tys. zł i były zgodne z limitem określonym w budżecie po zmianach. Limit wydatków na ten cel na 2013 r. został określony w wys. 168,0 tys. zł, w związku z przejęciem zasobów bibliotecznych Polskiego Związku Niewidomych. Według stanu na 30 czerwca 2013 r. realizacja wydatków wyniosła 8,3 tys. zł. Według wyjaśnienia zawartego w opisie do wykonania planu finansowego za dwa kwartały 2013 r., w okresie tym w Bibliotece przygotowano wykazy niezbędnych publikacji oraz procedury w celu realizacji ich nabycia w II półroczu 2013 r. W ciężar wskazanego paragrafu zaliczono wydatki poniesione na zakup naukowych publikacji wydawców polskich i zagranicznych z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, zarządzania zasobami ludzkimi (w latach 2011-2012 odpowiednio 158 i 197 woluminów krajowych oraz 121 i 132 zagranicznych). Ponadto w I półroczu 2013 r., w związku z rozszerzeniem działalności Biblioteki o zadania na rzecz osób niewidzących i słabowidzących, zakupiono 188 audiobooków (za 5 tys. zł).

d) § 4440 – Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych

Odpis na ZFŚS wyniósł w latach 2010-2012 odpowiednio 24,1 tys. zł, 24,1 tys. zł, 24,4 tys. zł oraz 55 tys. zł (budżet na 2013 r.). Wydatki z ZFŚS były realizowane w oparciu o regulamin oraz zasady podziału środków, w których określono cele wydatkowania środków, osoby uprawnione oraz wysokości poszczególnych rodzajów dofinansowań. Największą pozycję wydatków stanowiły dodatek świąteczny wypłacany dla pracowników raz do roku w grudniu oraz dofinansowanie wczasów.

e) § 4300 – Zakup usług pozostałych

Zrealizowane w 2011 r. wydatki wyniosły 130,4 tys. zł (138,7% wydatków ujętych w planie zatwierdzonym przez MPiPS oraz 99,9% planu po zmianach); w stosunku do 2010 r. były one wyższe o 20,5 tys. zł (o 18,7%). Ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 8,1%.

W 2012 r. wydatki te wyniosły 149,9 tys. zł (151,4% planu oraz 100% planu po zmianach); w porównaniu z 2011 r. były one wyższe o 19,5 tys. zł (o 15%). Ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 8,4%.

Wydatki te w ww. latach przeznaczone zostały na realizację zawartych umów: serwis za utrzymanie systemu elektronicznego zbiorów ALEPH, programu FK, usługi prawnicze i opłaty pocztowe, opłaty RTV, usługi komunalne (ścieki, odpady), usługi w zakresie BHP i administracyjne oraz informatyczne.

f) § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne

W 2011 r. nie planowano zakupów. W 2012 r. zrealizowano wydatki w kwocie 25 tys. zł (100% planu): zakupiono 5 komputerów stacjonarnych DELL VOSTRO wraz z oprogramowaniem.

(akta kontroli str. 146-148, 171-183, 300-359)

W wyniku badania postępowań dotyczących zamówień publicznych (przeprowadzonych w trybie zapytanie o cenę) o wartości 208,8 tys. zł w 2011 r., 160,1 tys. zł w 2012 r. oraz 157,2 tys. zł w 2013 r. stwierdzono, że wyboru wykonawcy na dostawę prenumeraty czasopism krajowych i zagranicznych dla Biblioteki, dokonano zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁸.

(akta kontroli str. 363-380)

Ocena częściowa (w zakresie pkt 3-7)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności wydatkowanie środków w zakresie objętym badaniem. Planowane wydatki były uzasadnione oraz rzetelnie dokumentowane, a płatności były terminowo regulowane w ramach limitu określonego w planie finansowym. Nie stwierdzono wydatków niecelowych lub niegospodarnych. Wydatki, którymi sfinansowano zdarzenia gospodarcze były dokonywane na wcześniej zaplanowane zadania, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów.

8. Wykorzystanie dodatkowych środków

Na podstawie złożonego wniosku do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie dofinansowania działalności upowszechniającej naukę, w 2011 r. Biblioteka otrzymała dodatkowe środki w kwocie 52,5 tys. zł na zadanie dotyczące prenumeraty zagranicznych czasopism naukowych. Kwota powyższa została rozliczona przez bankowy rachunek pomocniczy na podstawie noty księgowej.

(akta kontroli str. 234-256, 360-362)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Biblioteki w zbadanym obszarze.

9. Zatrudnienie i wynagrodzenia

W latach 2010-2012 przeciętne zatrudnienie wynosiło odpowiednio 21, 20 i 19 etatów, co oznaczało realizację zadania zmniejszenia stanu zatrudnienia o 9,5% w stosunku do 2010 r.

Wykonanie funduszu wynagrodzeń osobowych w ww. latach wynosiło odpowiednio: 982 tys. zł, 981,9 tys. zł i 981,9 tys. zł. Wykonanie w analizowanym okresie było zgodne z wielkościami określonymi w planie po zmianach. W I półroczu 2013 r. wykonanie wyniosło 695,7 tys. zł, co stanowiło 44,6% wielkości budżetu na 2013 r. w tej pozycji rodzajowej (1.561 tys. zł).

Wykonanie wydatków budżetowych w pozycji wynagrodzenia bezosobowe wyniosło odpowiednio 28,3 tys. zł, 29,3 tys. zł i 30 tys. zł i było zgodne z wielkościami określonymi w planie po zmianach. W I półroczu 2013 r. wykonanie wyniosło 14,9 tys. zł (37,3% budżetu na 2013 r. w kwocie 40 tys. zł).

Wykonanie wydatków budżetowych w pozycji honoraria wyniosło odpowiednio: 33,2 tys. zł, 35,2 tys. zł i 28,4 tys. zł i było zgodne z wielkościami zawartymi w planie po zmianach. W I półroczu 2013 r. wykonanie wyniosło 11,9 tys. zł (29,8% budżetu na 2013 r. w kwocie 40 tys. zł).

W strukturze wykonania wydatków ogółem wydatki na wynagrodzenia brutto w latach 2010-2012 stanowiły odpowiednio 64,7%, 64,9% i 59,2%, zaś w I półroczu 2013 r. – 18,7% (przy planie – 42,4%).

(akta kontroli str. 292-299)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Biblioteki w zbadanym obszarze.

10. System rachunkowości i sprawozdawczość

10.1. Księgi rachunkowe

Dokumentacja opisująca przyjęte w Bibliotece zasady rachunkowości (polityka rachunkowości) z dnia 27 września 2010 r.¹⁹ była zgodna z wymogami art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości²⁰. Zakładowy Plan Kont spełniał wymagania ustalone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa.

¹⁸ Dz. U. z 2010r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁹ Zarządzenie nr 7/2010 Dyrektora GBPIZS z dnia 27 września 2010 r.

²⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

W Polityce rachunkowości określono również zasady ochrony i zabezpieczenia danych, w tym archiwizacji baz danych oraz przenoszenia treści ksiąg na inny komputerowy nośnik danych.

Księgi rachunkowe Biblioteki prowadzone były przy pomocy programu finansowo-księgowego QUORUM w wersji dla systemu operacyjnego Microsoft Windows zainstalowanego w 2009 r., którego producentem jest QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach. Program ten obejmował również moduł placowy współpracujący z programem informatycznym ZUS oraz systemem bankowości elektronicznej Videotel.

(dowód: akta kontroli str. 381-432)

Podczas kontroli przeprowadzono badanie próby dowodów księgowych wylosowanych statystyczną metodą monetarną (MUS)²¹ w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz ich wiarygodności, pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą i podpisaną umową, zamówieniem, okresem księgowania), kontroli bieżącej i dekretacji (ujęciem na kontach syntetycznych i analitycznych), a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych²². I tak:

- w 2011 r. z populacji 301 dowodów o wartości 288,4 tys. zł wylosowano próbę 53 dowodów na kwotę 188,7 tys. zł (65,4% wartości populacji i 11,7% wartości zrealizowanych wydatków);
- w 2012 r. z populacji 319 dowodów o wartości 588,1 tys. zł wylosowano próbę 54 dowodów na kwotę 442,1 tys. zł (75,2% wartości populacji i 24,8% wartości zrealizowanych wydatków);
- w I półroczu 2013 r. z populacji 157 dowodów o wartości 396,7 tys. zł wylosowano próbę 29 dowodów na kwotę 345,3 tys. zł (87% wartości populacji i 28,7% wartości zrealizowanych wydatków).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Biblioteki w zbadanym obszarze. Stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zawierały elementy wymagane przepisami ustawy o rachunkowości, były sprawdzalne, miały faktycznie miejsce w okresie sprawozdawczym, w którym zostały zaksięgowane, sporządzone je poprawnie pod względem formalnym. Zdarzenia gospodarcze objęte badaniem dotyczyły działalności statutowej Biblioteki, a wynikające z nich zobowiązania były regulowane w wyznaczonych terminach.

10.2. Sprawozdawczość budżetowa

Miesięczne sprawozdania budżetowe sporządzone były przy pomocy programu finansowo-księgowego QUORUM, po wprowadzeniu danych o wydatkach w poszczególnych paragrafach, uwzględniających zmiany w planie. W wyjaśnieniach Główna Księgowa podała m.in.: „...wygenerowanie sprawozdań budżetowych poprzedzone jest analizą, weryfikacją kont i kontrolą zestawień sald w odniesieniu do wydatków zaewidencjonowanych w rejestrze faktur...”. Działania te były wystarczające, aby ograniczyć ryzyka do akceptowalnego poziomu. Zachowane zostały tym samym mechanizmy wynikające z prowadzenia rachunkowości²³.

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań w latach 2011-2012 z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) oraz planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych, a także kwartalne sprawozdania (za IV kw.) o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w zał. nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁴ i w zał. nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁵.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 kwoty dochodów zrealizowanych i przekazanych na rachunek bieżący budżetu państwa były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27, a wykazane wydatki 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 za 2011 r. w dniu 20 stycznia 2012, a za 2012 r. w dniu 1 lutego 2013 r.

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

²¹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

²² Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami, stanowiącymi podstawę płatności oraz odpowiadającym tym dokumentom zapisów księgowych, z których wyłączone zostały wynagrodzenia osobowe wynikające ze stosunku pracy wraz z pochodnymi oraz transakcje o wartości poniżej 50 zł.

²³ Art. 4 ustawy o rachunkowości.

²⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych kwoty dochodów zrealizowanych odpowiadały zapisom księgowym na koncie 130 – *Rachunek bieżący* (subkonto dochodów) po stronie Ma i były zgodne z saldem strony Wn konta 222 – *Rozliczenie dochodów budżetowych*.

Kwoty wydatków ogółem wykazywane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 za lata 2011-2012 były zgodne z zapisami wykazanymi na koncie 130 po stronie Ma. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów i wydatków dla konta 130 uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). W rocznych sprawozdaniach budżetowych nie były dokonywane korekty.

(akta kontroli str. 149-170, 192-202, 257-258)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Biblioteki w zbadanym obszarze. Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań Biblioteki w okresie objętym badaniem. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych.

11. Nadzór nad gospodarką finansową

Opis stanu
faktycznego

Stwierdzono, że opracowano zakresy zadań i odpowiedzialności określone w Regulaminie Organizacyjnym²⁶, a także procedury kontroli wydatków²⁷ oraz Regulamin kontroli zarządczej²⁸. Zgodnie z nałożonymi obowiązkami, Główna Księgowa przedstawiała Dyrektor Biblioteki kwartalne sprawozdania z wykonania wydatków, ze szczegółową analizą wykonania planu.

(akta kontroli str. 171-183, 257-291, 296-299)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Biblioteki w zbadanym obszarze. Dyrektor Biblioteki prawidłowo sprawowała nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, według ustalonych wewnętrznych zasad.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe fakty i oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 7 listopada 2013 r.

Kontrolerzy:
Specjalista k.p.

Piotr Chwaliński

Gł. Specjalista k.p.

Artur Górecki

Specjalista k.p.

Stanisław Chrzanowski

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
wicedyrektor

²⁶ Zarządzenie nr 3/2011 Dyrektora GBPiZS z dnia 28 lutego 2011 r.

²⁷ Zał. nr 1 do zarządzenia nr 7/2010 Dyrektora GBPiZS z dnia 27 września 2010 r.

²⁸ Zarządzenie nr 1/2010 Dyrektora GBPiZS z dnia 15 lipca 2010 r.