



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4100-03-01/2013

P/13/092

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/092, LOL – 4100-03-01/2013 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 roku, cz. 37 Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	Leszek Żywucki, specjalista k.p. upoważnienie do kontroli nr 84368 z dnia 11.01.2013 r. Zbigniew Gralak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84363 z dnia 10.01.2013 r. Izabela Kowalska – Jasiecka, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 84382 z dnia 25.02.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Zakład Karny w Kamińsku, ul. XXX – Lecia PRL 1, 11-220 Górowo Iławeckie
Kierownik jednostki kontrolowanej	mjr Arkadiusz Szpakowski Dyrektor Zakładu Karnego (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności:

- prawidłowa realizacja zaplanowanych dochodów,
- wydatkowanie środków finansowych, w tym pochodzących z funduszy europejskich w sposób celowy i gospodarny,
- prawidłowe zorganizowanie i realizowanie procesu zamówień publicznych,
- wiarygodne i rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych,
- rzetelne i terminowe sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na dokonywaniu wydatków z przekroczeniem planu w trakcie miesiąca.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych.

1.1. Realizacja planu dochodów.

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym na rok 2012 dochody ZK zostały zaplanowane w kwocie 17,8 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 22,5 tys. zł, tj. w 126,4 % kwoty planowanej, głównie z tytułu wpływu z różnych dochodów (§ 0970), które wynosiły 11,3 tys. zł. Były to m.in.: wpływy ze sprzedaży złomu i innych odpadów – 3,5 tys. zł, zwroty wydatków z lat ubiegłych – 2,2 tys. zł, wyegzekwowane należności zlikwidowanego Gospodarstwa Pomocniczego Administracji Budynków Mieszkalnych (dalej: GP ADM) – 2,7 tys. zł. Wyższa realizacja planu dochodów wynikała z nieplanowanych dochodów w kwocie 4,6 tys. zł z tytułu m.in. spłaty przez dłużników odsetek od należności.

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

(dowód: akta kontroli str. 8-12)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto, przedawnione oraz umorzone i rozkładane na raty.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była tożsama z kwotą zaległości netto i wynosiła 4,6 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. zmniejszyła się o 2,2 tys. zł, tj. o 32,4 %. Zaległości wystąpiły w § 0920 i dotyczyły nieuiszczenia przez dłużników ZK odsetek od należności z tytułu czynszów najmu oraz niewywiązania się z dostaw żywności i środków czystości przez dwóch dłużników. Zmniejszenie stanu należności wynikało z poprawy windykacji. W analizowanym okresie nie wystąpiły należności, które uległyby przedawnieniu. Nie stwierdzono również należności rozkładanych na raty. Przy umorzeniu objętych próbą 12 należności na łączną kwotę 2,9 tys. zł stosowano zasady wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ustawa o finansach publicznych). Ustalono, że trzy z analizowanych 12 tytułów wykonawczych w łącznej kwocie 0,1 tys. zł wystawiano w terminach od 24 do 36 dni licząc od daty uprawomocnienia się decyzji dyrektora zobowiązującej skazanego do naprawienia szkody.

(dowód: akta kontroli str. 8-10,13-30)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, na występujące przypadki opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych przez ZK.

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn wystawiania tytułów wykonawczych w terminie od 24 do 36 dni od daty uprawomocnienia się decyzji zobowiązującej skazanego do naprawienia szkody, dyrektor podał, że przed wystawieniem tytułu wykonawczego osadzeni zobowiązali się do dobrowolnego niezwłocznego uregulowania należności, które jednak nie następowało. Zobowiązał się jednocześnie do podjęcia działań organizacyjnych, aby wydawano je niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 31-37)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Podstawą pozytywnej oceny było większe o 26,4 % wykonanie rocznego planu dochodów. Na podkreślenie zasługuje również zmniejszenie stanu należności, które wynikało ze skutecznie podejmowanych działań windykacyjnych.

² Dz. U. Nr 157, poz., 1240 ze zm.

2. Planowanie i realizacja wydatków budżetowych.

2.1. Zwiększenia/zmniejszenia planu finansowego.

Opis stanu
faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku budżetowego zostały zmienione 33 decyzjami Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Olsztynie (dalej: Dyrektor Okręgowy). W wyniku zmian zwiększyły się one o kwotę 1.092,1 tys. zł. Trzy zwiększenia o kwotę 419,2 tys. zł (w §§ 3070, 4050, 4060, 4070, 4080) dokonano środkami pochodzącymi z rezerw celowych budżetu państwa. Środki te przeznaczone były na sfinansowanie wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej (dalej: funkcjonariuszy SW) od dnia 1.10.2012 r. (poz. 80 – 240,2 tys. zł) oraz na zapewnienie prawidłowej i terminowej wypłaty praw nie zdefiniowanych należności i świadczeń dla funkcjonariuszy SW (poz. 81 – 179 tys. zł). Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 419,2 tys. zł, wykorzystano 419,1 tys. zł, tj. 99,9 %. W wyniku badania wykorzystania środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 230,7 tys. zł (tj. 55 % ogólnej kwoty wydatków poniesionych z rezerw celowych) ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystane środki w kwocie 697,10 zł (poz. 80 – 650,63 zł, poz. 81 – 46,47 zł), stosownie do §16 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa zwrócono terminowo (15.01.2013 r.) na rachunek Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Olsztynie (dalej: OISW). Przyczyną niepełnej realizacji było, niższe wykonanie zatrudnienia w stosunku do planowanego.

(dowód: akta kontroli str.38-57)

Opis stanu
faktycznego

2.2. Realizacja wydatków.

Zrealizowane w części 37 wydatki ZK wyniosły 22.924,4 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 1.530,5 tys. zł, tj. o 7,2 %. Wydatki bieżące wyniosły 99,4 %, a majątkowe 0,6 % ogółu zrealizowanych wydatków w 2012 r. W ramach wydatków bieżących, największe pozycje stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 13.666,8 tys. zł, zakupy towarów i usług, na które przeznaczono 6.908,5 tys. zł, oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych – 2.220,1 tys. zł. Wśród wydatków majątkowych (128,9 tys. zł) 100 % stanowiły zakupy inwestycyjne. Największe pozycje stanowiły wydatki na modernizację systemu ochrony obwodowej – 70 tys. zł, zakup zmywarki do naczyń – 54,3 tys. zł. oraz zakup aparatu EKG – 4,6 tys. zł. Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

Badaniem objęto wydatki w wysokości 2.723,7 tys. zł, tj. 11,9 % wydatków ZK ogółem, wylosowane przy pomocy programu informatycznego „Pomocnik kontrolera”. W ocenie NIK ZK prawidłowo klasyfikował wydatki oraz były one celowe i rzetelnie skalkulowane. Dokonano ich za akceptacją dyrektora ZK i głównego księgowego oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Płatności regulowane były terminowo. Nie występowały też przypadki przedterminowego ich regulowania. Środki budżetowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. m.in. na zakup energii (1.169,4 tys. zł), środków żywności (646,5 tys. zł), leków i wyrobów medycznych (38,5 tys. zł). Zrealizowane wydatki zapewniły bieżącą realizację zadań ZK, a zapotrzebowania na te środki poprzedzono analizą potrzeb. Przeprowadzane analizy oraz działania w celu racjonalizacji wydatków przyczyniły się do zmniejszenia wydatków przeznaczonych na zakup energii elektrycznej, usług telekomunikacyjnych oraz środków czystości.

(dowód: akta kontroli str.38-39, 58-95)

Ustalone
nieprawidłowości

Wbrew art. 44 ust.1 pkt 3 w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2 i 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych okresie od 18.05.2013 r. do 30.12.2013 r. w 13 paragrafach działu 755 rozdziału 75512 wystąpiło w trakcie miesiąca 17 przekroczeń w wykonaniu planu wydatków ZK w łącznej kwocie 148.721,60 zł. I tak: w okresie od:

- 18.05.2012 r. do 23.05.2012 r. w § 4280 o kwotę 4.961,11 zł,
- 15.06.2012 r. do 26.06.2012 r. w § 4390 o 48,40 zł,

- 10.07.2012 r. do 15.07.2012 r. w § 4070 o 3.765,08 zł,
- 01.08.2012 r. do 09.08.2012 r. w § 3020 o 1.827,50 zł,
- 05.09.2012 r. do 25.09.2012 r. w § 4510 o 97,18 zł,
- 11.10.2012 r. do 29.10.2012 r. w § 4510 o 9,29 zł,
- 20.11.2012 r. do 29.11.2012 r. w § 4060 o 4.608,82 zł,
- 28.12.2012 r. do 30.12.2012 r. w § 3070 o 27.836,28 zł,
- 12.12.2012 r. do 30.12.2012 r. w § 4060 o 21.105,37 zł,
- 07.12.2012 r. do 12.12.2012 r. w § 4080 o 73.405,56 zł,
- 19.12.2012 r. do 26.12.2012 r. w § 4210 o 1.088,86 zł,
- 27.12.2012 r. do 30.12.2012 r. w § 4270 o 2.229,44 zł,
- 27.12.2012 r. do 30.12.2012 r. w § 4280 o 1.109,97 zł,
- 27.12.2012 r. do 30.12.2012 r. w § 4410 o 2.777,91 zł,

oraz w dniach:

- 25.09.2012 r. w § 4360 o 128,07 zł,
- 29.11.2012 r. w § 4410 o 3.649,36 zł,
- 19.12.2012 r. w § 4520 o 73,40 zł.

Dyrektor wyjaśnił, że przekroczenia w planie spowodowane były koniecznością terminowego regulowania zobowiązań w celu niedopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych. Podał, że „przyjęta praktyka” dokonywania zmian planu finansowego dawała pewność, że wnioski składane przez jednostkę będą zatwierdzone, co przeważnie następowało w ostatnich dniach danego miesiąca. Wg dyrektora „przyjęta praktyka” dokonywania zmian planu w ramach wydatków bieżących z wyłączeniem płacowych i świadczeń pozostających w nadzorze służby kadrowej, polegała na składaniu w terminie do 14-go danego miesiąca wniosków o przesunięcia pomiędzy §§ klasyfikacji budżetowej do OISW, który następnie łączny wniosek przekazywał do CZSW w terminie do 15-go danego miesiąca. Decyzja zwrotna o korekcie planu w tym trybie, trafiała przeważnie do jednostki w ostatnich dniach danego miesiąca i zawsze w kwotach wnioskowanych. Natomiast w zakresie wydatków płacowych i świadczeń, potrzeby zgłaszane były na bieżąco przez służbę kadrową przy użyciu programu sprawozdawczego VSP w terminie do 10-go dnia miesiąca, a w miesiącu listopadzie i grudniu 2012 roku codziennie. W sprawozdaniach tych wykazywane były aktualne potrzeby (zaangażowanie) do końca roku budżetowego i tym samym wskazywane niedobory w poszczególnych §§, co na bieżąco było monitorowane przez OISW i CZSW.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że stosownie do wymogów do art. 44 ust.1 pkt. 3 w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wydatki ujęte w planie finansowym jednostki budżetowej stanowią nieprzekraczalny limit i mogą być ponoszone w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

W ocenie NIK jedną z przyczyn powstałych wyżej przekroczeń mógł być brak upoważnienia dyrektora do dokonywania przeniesień wydatków w obrębie jednego rozdziału, wydanego na podstawie art. 171 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 278-280, 295-418)

2.3. Realizacja zamówień publicznych.

W badanym okresie ZK przeprowadził łącznie 39 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na które wydatkowano netto 3.618,5 tys. zł (900,2 tys. euro), z czego 36 dokonano w trybie przetargu nieograniczonego, a trzy z wolnej ręki. Cztery postępowania w ramach przetargu nieograniczonego współfinansowane były ze środków europejskich. Wydatkowano na nie netto 88,9 tys. zł. Środki europejskie stanowiły 82,4 % (73,2 tys. zł). W trakcie badania siedmiu zamówień publicznych przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, o planowanej wartości netto zamówienia 1.231,8 tys. zł ustalono, że sześć o wartości 1.191,8 tys. zł dotyczyło dostaw produktów spożywczych i leków, a jedno o wartości 40,0 tys. zł przeprowadzenia kursów o profilu spawacz, stolarz oraz fryzjer (gdzie 85 % – 34 tys. zł stanowiły środki europejskie). Na realizację umów wydatkowano 1.228 tys. zł netto, w tym 1.189,3 tys. zł przeznaczono na dostawy, 38,7 tys. zł na kursy

(33 tys. zł stanowiły środki europejskie). W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych³. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str.96-148)

2.4. Mechanizmy korupcjogenne.

W ocenie NIK w ZK zminimalizowano ryzyko powstawania mechanizmów korupcyjnych poprzez wewnętrzne uregulowanie wykonywanych zadań, określenie jasnych i czytelnych kompetencji, zakresów obowiązków poszczególnych pracowników, przygotowanie i wprowadzenie wewnętrznych uregulowań eliminujących uznaniowość decyzji, ustalenie jasnych i czytelnych zasad przeprowadzenia przetargów publicznych, nadanie rangi sporządzanej dokumentacji oraz sprawozdawczości. Ponadto dyrektor ustalił zasady funkcjonowania kontroli zarządczej, a także przypisał odpowiedzialność osobistą osobom którym powierzono wykonywanie zadań, w tym m.in. technikowi działu kwatermistrzowskiego bezpośrednio odpowiedzialnemu za właściwą realizację zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str.149-152)

2.5. Rachunki pomocnicze, w tym rachunek sum na zlecenie

Opis stanu
faktycznego

W analizowanym okresie ZK nie otwierał rachunków na wydatki niewygasające, dla dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa. ZK prowadził rachunek pomocniczy sum depozytowych i sum na zlecenie oraz do obsługi projektów realizowanych przez więziennictwo w ramach programu operacyjnego „Kapitał Ludzki 2007 – 2013”. W 2012 r. ZK nie posiadał zdeponowanych środków w ramach sum na zlecenie. Na koniec roku 2012 r. saldo rachunku sum depozytowych wynosiło 553,7 tys. zł., w tym 552,7 tys. zł stanowiły sumy depozytowe osadzonych oraz 1,0 tys. zł dotyczące przejętych kaucji mieszkaniowych zlikwidowanego GP ABM.

(dowód: akta kontroli str.153-160)

2.6. Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenie.

Opis stanu
faktycznego

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło. W 2012 r., przeciętnie zatrudnienie, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 264 osoby, w tym: 252 funkcjonariuszy (95,5 %) oraz 12 osób nie objętych mnożnikowym systemem wynagradzania (dalej: pracownicy cywilni) (4,5 %). W porównaniu do 2011 r. nastąpiło zwiększenie etatów w grupie funkcjonariuszy, przy jednoczesnym ich zmniejszeniu wśród pracowników cywilnych. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków, w ZK nie została przekroczona kwota planowanych wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia. Odpowiadała ona kwocie wykazanej w sprawozdaniu o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w więziennictwie od początku roku do końca 4 kwartału Rb-70. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 3.997,26 zł brutto i w porównaniu do 2011 r. wzrosło o 2,7 % (o 107,86 zł), w tym w grupie funkcjonariuszy wyniosło 3.972,50 zł, wzrost o 2,7 % (o 107,24 zł) oraz w grupie pracowników cywilnych 4.517,26 zł, wzrost o 3,6 % (o 161,63 zł). Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał ze wzrostu wskaźnika wielokrotności kwoty bazowej o 0,22.

(dowód: akta kontroli str.161-163)

³ Dz. U. z 2010, Nr 113, poz. 759 ze zm.

2.7. Umowy zlecenia lub umowy o dzieło zawierane z pracownikami lub innymi osobami, na podstawie których realizowane były zadania statutowe jednostki.

W analizowanym okresie nie zawierano umów zlecenia bądź o dzieło z pracownikami lub innymi osobami, w efekcie których realizowane były zadania statutowe jednostki.

(dowód akta kontroli str.164)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie działalność w badanym obszarze. Podstawą pozytywnej oceny było celowe i gospodarne wydatkowanie środków, poprzedzone analizą potrzeb. Zapewniły one bieżącą realizację zadań ZK i wynikały z analizy potrzeb. Pokreślenia wymaga, że dokonywano ich za akceptacją dyrektora i głównego księgowego oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Pozytywnie należy również ocenić terminowe regulowanie płatności oraz nie występowanie przypadków przedterminowego ich regulowania. Za pozytywną oceną przemawiają również analizowane zamówienia publiczne, które przeprowadzono zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych oraz rzetelnie prowadzono dokumentację z tych postępowań. Wydatkowanie kwot przeznaczonych na wynagrodzenia, które nie przekroczyły w ujęciu rocznym kwot planowanych wydatków w tym zakresie.

3. Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Realizacja wydatków z budżetów europejskich.

W badanym okresie ZK jako beneficjent realizował dwa projekty ze środków europejskich w ramach programu pn. „Program Operacyjny Kapitał Ludzki w dziale 755 Sprawiedliwość”. Projekt pn. „Podniesienie kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej realizujących zadania związane z przywiezieniami Klubami Pracy” oraz Projekt pn. „Cykl szkoleniowo – aktywizacyjny służący podniesieniu kwalifikacji zawodowych osób pozbawionych wolności oraz przygotowaniu ich do powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności”. Osiągnięty wskaźnik realizacji projektu mierzony liczbą przeszkolonych osób w 2012 r. kształtował się w ZK na poziomie 181 % (w przypadku pierwszego ze wskazanych projektów) oraz 150 % w stosunku do osadzonych i 175 % w odniesieniu do realizacji szkoleń (w przypadku cyklu szkoleniowo – aktywizacyjnego).

W budżecie ZK na 2012 r. wykonane wydatki wyniosły ogółem 112,6 tys. zł, tj. 99,2 % planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. zmniejszyły się one o 45,5 %. Wszystkie środki przeznaczono na realizację jednego programu pn. „Program Operacyjny Kapitał Ludzki w dziale 755 Sprawiedliwość”. Kwoty wydatków były zgodne z zapisami na stronie Ct konta 227 – „Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich”. Przyjęty na początku roku plan finansowy zabezpieczał, przede wszystkim wydatki na płace z pochodnymi pracowników obsługujących POKL. Wydatki na wynagrodzenia nie były zwiększane oraz nie zostały przekroczone kwoty tych wydatków ujęte w planie finansowym. Zwiększenie planu wydatków nastąpiło w paragrafach wydatków rzeczowych, związanych z realizowanymi kursami i szkoleniami zawodowymi dla skazanych m.in. w § 4307 zakup usług pozostałych zwiększono plan z 19.446 zł do 74.165 zł. ZK nie był stroną umowy w sprawie płatności, gdyż umowa z dnia 07.01.2010 r. o świadczenie usług w portalu komunikacyjnym BGK-ZLECENIA w zakresie obsługi zleceń płatności ze środków europejskich i krajowego współfinansowania zawarta została pomiędzy BGK, a OISW.

(dowód: akta kontroli str.165-196)

3.2. Zmiany w planie wydatków z budżetów europejskich.

Opis stanu
faktycznego

Kwoty wydatków budżetu środków europejskich zwiększyły się w stosunku do planu o kwotę 57,5 tys. zł. Przy zwiększeniach tych ZK nie występował o uruchomienie środków pochodzących z rezerw, a zmiany w planie spowodowane były bieżącymi potrzebami jednostki.

(dowód: akta kontroli str.165-167, 199-207)

3.3. Kwota złożonych do dnia 31 grudnia 2012 r. wniosków o płatność oraz zrealizowanych i niezrealizowanych wniosków o płatność.

Opis stanu
faktycznego

Kwota płatności zrealizowanych w ramach ww. projektów odpowiadała kwocie złożonych wniosków o płatność i wyniosła 135,2 tys. zł. Przed uregulowaniem płatności ZK 18 razy występował z zapotrzebowaniem do OISW o środki finansowe na opłacenie faktur w pełnej wysokości. Po otrzymaniu środków terminowo regulowano płatności.

(dowód: akta kontroli str.208-211)

3.4. Realizacja wydatków z budżetów europejskich.

Opis stanu
faktycznego

Analizą objęto wydatki w kwocie 32.951,10 zł, które zrealizowano w ramach Projektu dotyczącego m.in. podniesienia kwalifikacji zawodowych, na podstawie umowy szkoleniowej zawartej pomiędzy ZK, a Elbląskim Uniwersytetem Robotniczym sp. z o. o. w Elblągu Oddział w Lidzbarku Warmińskim. Wydatki te zostały prawidłowo sklasyfikowane. W wyniku realizacji umowy osiągnięto wskaźniki produktu i rezultatu ustalone we wnioskach o dofinansowanie, tj. przeprowadzenie kursów dla osadzonych. Realizacja umowy doprowadziła do osiągnięcia założonych celów, tj. uzyskania przez osadzonych kwalifikacji zawodowych. Regulowanie zleceń płatności następowało we wnioskowanym terminie. Nie występowały przypadki opóźnień w dokonywaniu płatności za fakturę.

(dowód: akta kontroli str.211-236)

Opis stanu
faktycznego

3.5. – 3.8. ZK posiadał rachunek pomocniczy założony w NBP w dniu 5.01.2010 r. Z analizy sald konta 138 na ostatni dzień miesiąca wynika, że stan wynosił 0 zł. W ramach niewykorzystanych środków dokonano zwrotu kwoty 154,83 zł w ramach POKL. Zwrotu kwoty dokonano terminowo – przed końcem miesiąca w którym otrzymano środki. Przyczyną zwrotu było obniżenie wynagrodzenia pracownika zajmującego się obsługą projektu ze względu na nieobecność spowodowaną chorobą (wynagrodzenie chorobowe). W ewidencji księgowej nie występowały zapisy dotyczące odsetek należnych w ramach POKL oraz przypadki dokonywania wydatków w ramach niewłaściwego budżetu. Kwota 113.454 zł wykazana w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28 UE w pozycji „Plan po zmianach” była zgodna z planem finansowym jednostki z uwzględnieniem zmian dokonanych w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych. Wynikała one z ewidencji księgowej i była zgodna z zapisami po stronie Dt na koncie 982 (113.454 zł). Wykazane w informacji dodatkowej do sprawozdania Rb-28 UE zrealizowane wydatki kwalifikowane (112.586,49 zł) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 138 „Rachunek środków europejskich”. Sprawozdanie RB-28 UE zostało sporządzone, wg wymogów określonych w § 10 rozporządzenia z dnia 3 lutego 2010 w sprawie sprawozdawczości budżetowej (dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej)⁴, tj. w sposób czytelny i trwały. Do dnia 28.02.2012 r. nie składano korekt tego sprawozdania. Stosownie do wymogów określonych w załączniku nr 43 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości, sprawozdanie przekazano terminowo OISW.

(dowód: akta kontroli str. 165-167, 237-247)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków z budżetów europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 103

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze. Podstawą przyjęcia pozytywnej oceny była realizacja dwóch projektów w ramach „Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w dziale 755 Sprawiedliwość” oraz osiągnięte wysokie wskaźniki realizacji wdrażania projektu. Za pozytywną oceną przemawia również wykonanie wydatków w granicach planu. Podkreślenia wymaga również prawidłowa realizacja wydatków objętych próbą oraz terminowy zwrot niewykorzystanych środków, a także wybór usługodawcy na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych.

4. Rzetelność ksiąg rachunkowych.

4.1. System rachunkowości.

Opis stanu
faktycznego

W analizowanym okresie ZK posiadał dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości (tzw. politykę rachunkowości). Polityka rachunkowości zawierała wszystkie elementy określone art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ (dalej: ustawa o rachunkowości). Prawidłowo opracowany został zakładowy plan kont, ponieważ ustalał wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Uwzględniono w nim zmiany wprowadzone w 2012 r. wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Stosownie do art. 10 ust.1 pkt.3 lit. c ustawy o rachunkowości wprowadzono do stosowania procedurę opisującą system informatyczny, zawierający wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów. Księgi rachunkowe prowadzono przy zastosowaniu programu informatycznego pn. „System Finansowo – Księgowy” ZIPEN. (dalej: system finansowo – księgowy). Jednostka prowadząc księgi rachunkowe przy użyciu komputera, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości, opisała programowe zasady ochrony danych, w tym w szczególności metody zabezpieczenia dostępu do danych i system ich przetwarzania. Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art. 71 ust. 2 ustawy o rachunkowości ZK zapewniał ochronę programów komputerowych i danych systemu informatycznego rachunkowości przed dostępem lub zniszczeniem.

(dowód: akta kontroli str.248-251)

4.2. System księgowości komputerowej.

Opis stanu
faktycznego

W trakcie kontroli ustalono, że ostatnią wersję systemu finansowo – księgowego, prowadzonego przy pomocy programu informatycznego, zainstalowano i przyjęto przez kierownika jednostki do eksploatacji w dniu 12.12.2012r. (wersja 19.10). Równoległe księgowanie prowadzono na czterech stanowiskach komputerowych. System zapewniał kontrolę kompletności zapisów oraz ich poprawności, w tym poprawności i sekwencji dat, ciągłość numeracji zapisów w dzienniku, pozwalał na zatwierdzanie na bieżąco zapisów księgowych, wymuszał zamykanie miesięcy. Zestawienia obrotów i sald pozwalały w sposób jednoznaczny na określenie, że nie zawierają danych z bufora, pozwalały w sposób jednoznaczny na określenie, że dotyczą zamkniętego okresu. System umożliwiał udostępnienie ksiąg w postaci elektronicznej możliwej do odczytu przy pomocy oprogramowania biurowego w formacie txt. Numer zapisu w dzienniku nadawany był w trakcie zamykania miesiąca. Okres, do którego księgowany był zapis wyznaczany był na podstawie daty zatwierdzania dowodu księgowego. Data księgowania/zatwierdzania zapisów była nadawana automatycznie bez możliwości modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str.252)

⁵ Dz. U. z 2009, Nr 152, poz. 1223 ze zm.,

⁶ j.t. Dz. U. z 2013 poz. 289.

4.3. Ujęcie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych.

Opis stanu
faktycznego

Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych ZK dokonany został na podstawie badania zbioru danych księgowych (zapisów dziennika) pobranych z systemu finansowo księgowego Systemu ZIPEN wersja 19.10 w postaci wydruku zapisanego do pliku tekstowego obejmującego zapisy dziennika z roku 2012. Z zestawów zawierających jednostronne zapisy dziennika wyodrębniono i poddano analizie następujące dane: numer pozycji w dzienniku, identyfikator dowodu, daty – operacji, dowodu, zapisu, zatwierdzenia, kwotę i określenie strony, konto, paragraf klasyfikacji budżetowej (na wybranych kontach), opis operacji, identyfikator operatora. Zbiór zawierający dane roku 2012 zawierał 83.542 zapisy. Przed przystąpieniem do badań dokonano anonimizacji zapisów usuwając ze zbiorów 30.770 wyrazów, występujących w polu opis operacji, będących lub mogących być nazwiskami osób, których te zapisy dotyczyły.

Badanie ww. zapisów księgowych wykazało m.in., że nie stwierdzono:

- niewłaściwych okresów księgowania (wpływających na sprawozdawczość bieżącą lub roczną),
- błędnych interpretacji lub brak wymaganych przepisami dat (w szczególności daty dowodu i daty operacji gospodarczej,
- błędnej sekwencji dat,
- braków w zakresie obligatoryjnych elementów zapisu,
- barku ciągłości zapisów w dzienniku, pomijania kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów oraz terminowości księgowania dowodów.

(dowód: akta kontroli str.253-254)

4.4. Zapisy księgowe, a zaewidencjonowane dowody księgowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie przeprowadzono w ZK w zakresie poprawności formalnej dowodów i dokonanych na ich podstawie zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 – subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł),

Z określonego w powyższy sposób zbioru wylosowano próbkę 245 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną⁷ na kwotę 2.737,7 tys. zł. Następnie poddano je analizie w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji oraz poprawności zapisu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str.255-260)

⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Ustalono
nieprawidłowości

W wyniku kontroli stwierdzono, że do ewidencji księgowej wprowadzono nieprawidłową datę wystawienia 12 faktur (w łącznej kwocie 329.019,66 zł), co było niezgodne z art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸, który stanowi, że księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe. Wskazane wyżej nieprawidłowości nie miały wpływu na sprawozdawczość bieżącą oraz roczną.

(dowód: akta kontroli str.255, 261-274, 369)

W wyjaśnieniach z-ca dyrektora (będący w 2012 r. głównym księgowym) podał, że spowodowane było to niedopatrzaniem osób księgujących, na co duży wpływ miało obciążenie z powodu braków kadrowych w dziale. System f-k wskazuje domyślnie dwie takie same daty: dowodu księgowego i daty operacji gospodarczej, co przy nie zwróceniu szczególnej uwagi spowodowało brak reakcji osoby księgującej i błędny zapis.

(dowód: akta kontroli str.275-280)

Ocena częściowa

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

5. Roczne sprawozdania finansowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 sporządzonych przez ZK:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone wg wymogów rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹, tj. m.in. w sposób czytelny i trwały. Zostały one również opatrzone podpisem oraz pieczęcią imienną dyrektora i głównego księgowego ZK. Do 28.02.2013 r. nie składano korekt do tych sprawozdań. Zostały również, stosownie do ww. wyżej rozporządzeń, terminowo przekazane do OISW.

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

(dowód: akta kontroli str.281-284)

⁸ Dz. U. z 2013, poz. 330,

⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 22.465,44 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 22.924.351,16 zł i były zgodne z kwotą ujętą w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Olsztynie w dniu 31.01 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.285)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 22.465,44 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str.286-287)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 22.924.351,16 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str.288-290)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 126.833,93 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych zespołu 2 po stronie Dt.

W 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str.291 - 292)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁰. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków (23.036.937,65 zł) wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu. Stosownie do wymogów określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, sprawozdanie roczne RB-BZ1 przekazano terminowo do OISW.

(dowód: akta kontroli, str.293)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej poprawności sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

¹⁰ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

6. Realizacja wniosków z kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

W 2011 r. ZK nie był objęty kontrolą wykonania budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, str.368)

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 Kontroli¹¹, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych, mających na celu:

1. Niezwłoczne wystawianie tytułów wykonawczych,
2. Wyeliminowanie błędów w zakresie poprawności formalnej zapisów w ewidencji księgowej stosownie do przepisów ustawy o rachunkowości,
3. Zapewnienie przestrzegania limitów wydatków określonych w planie finansowym ZK i nie dopuszczenie do występowania przekroczeń w tym planie.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Delegatury NIK w Olsztynie.

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 21 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.

Olsztyn, dnia 2013.03.22

Kontroler
Leszek Żywucki
specjalista k.p.

.....
podpis

¹¹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.