



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

P/12/161
LPO-4100-03-02/2012

Poznań, dnia 12 kwietnia 2012 r.

Pan
Lesław Szabłoński
Wielkopolski Wojewódzki Lekarz Weterynarii

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu skontrolowała Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Poznaniu w zakresie wykonania w 2011 r. planu finansowego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Wielkopolskiemu Wojewódzkiemu Lekarzowi Weterynarii (Dyrektorowi) niniejsze wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2011 r. planu finansowego w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Poznaniu.

1. Zaplanowane w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Poznaniu (WIW) w 2011 r. dochody w kwocie 2.506 tys. zł wykonane zostały w kwocie 10.594 tys. zł, tj. wyższej o 323% od zaplanowanej. Na sytuację tą wpływ miały przede wszystkim wyższe od zaplanowanych wpływy z opłat za badanie bydła eksportowanego do Turcji. Badania te rozpoczęły się w IV kwartale 2010 r. i z tego powodu nie były możliwe do precyzyjnego oszacowania na etapie planowania.

Pobrane w 2011 r. dochody przekazane zostały na rachunek budżetu państwa w terminach zgodnych z postanowieniami § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa².

Kwoty należności pozostałych do zapłaty oraz zaległości zmniejszyły się w 2011 r. w porównaniu z 2010 r. odpowiednio o 21,8% i 37,6%. Nie oznacza to jednak, że windykacja należności była w WIW prawidłowa. Zarówno upomnienia i wezwania do zapłaty jak i tytuły wykonawcze wobec dłużników zalegających z należnymi wpłatami wystawiane były w WIW niezgodnie z postanowieniami określonymi w §§ 3 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³. Świadczą o tym wyniki badania losowo wybranej próby 158 przypisów należności na kwotę 77,9 tys. zł (wg stanu na 31 października 2011 r.). Wykazało ono, że tylko w odniesieniu do 62 dłużników (39%), zalegających z należnymi wpłatami, upomnienia i wezwania do zapłaty wysłane zostały w terminie nie przekraczającym 30 dni od dnia powstania zaległości. W odniesieniu do 48 zaległości (30,4%) upomnienia

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

³ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

i wezwania do zapłaty wysłane zostały dopiero w terminie od 31 do 125 dni od dnia ich powstania. WIW nie wystosował upomnień i wezwań do zapłaty w odniesieniu do 49 zaległości na kwotę 31,2 tys. zł mimo, że w skrajnym przypadku zapłata nastąpiła dopiero po 48 dniach. Opóźnienia w wysyłaniu do dłużników upomnień i wezwań do zapłaty miały wpływ na terminowość wystawiania tytułów wykonawczych (wystawiano je po upływie od 31 dni do 86 dni od dnia doręczenia upomnień).

2. WIW zrealizował wydatki w kwocie 29.247,8 tys. zł, co stanowiło 93,4% planu po zmianach. W stosunku do planu wydatków wynikającego z ustawy budżetowej na 2011 r. oraz w porównaniu z 2010 r. wykonanie wydatków było wyższe odpowiednio o 75,3% i 7,9%.

Środki w kwocie 14.626,4 tys. zł, o które zwiększony został plan wydatków WIW (w tym w rozdziale 01022⁴ w kwocie 6.861,9 tys. zł i w rozdziale 01033⁵ w kwocie 7.764,5 tys. zł) pochodziły z rezerw celowych budżetu państwa.

Na realizację planu wydatków WIW w 2011 r., wpływ miało nieuprawnione, niewynikające ze statutowych zadań WIW, postępowanie Pana Dyrektora, polegające na wnioskowaniu o uruchomienie środków z rezerw celowych budżetu państwa na zadania realizowane przez powiatowe inspektoraty weterynarii (PIW). Stwierdzono, że Wielkopolski Wojewódzki Lekarz Weterynarii nie będąc ustanowionym w 2011 r. dysponentem środków budżetu państwa drugiego stopnia w stosunku do 31 powiatowych lekarzy weterynarii (stosowne umocowanie uzyskał dopiero w dniu 1 stycznia 2012 r.), wnioskował do Wojewody Wielkopolskiego o uruchomienie środków z rezerw celowych budżetu państwa w kwocie 19.339,1 tys. zł, przeznaczonej na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (rozd. 01022), w szczególności na: wypłaty wynagrodzeń dla rzeczoznawców oceniających zwierzęta poddane ubojowi z nakazu powiatowego lekarza weterynarii, dojazd w celu pobrania próbek i ich dowóz do laboratorium, finansowanie odszkodowań, zapomóg i nagród za zwierzęta zabite lub poddane ubojowi z nakazu powiatowego lekarza weterynarii tj. zadania ustawowo przypisane do realizacji PIW. W wyniku tego postępowania plan wydatków WIW zwiększony został środkami rezerwy celowej w kwocie 19.339,1 tys. zł, a następnie zmniejszony o kwotę 11.942,9 tys. zł którą, na podstawie wniosku Pana Dyrektora, zwiększono plany wydatków PIW. Nieuprawnionego postępowania nie tłumaczą wskazane przez Pana Dyrektora takie argumenty jak, polecenie Głównego Lekarza Weterynarii i Wojewody Wielkopolskiego oraz merytoryczny nadzór nad działalnością PIW. Ustalenia NIK wskazują ponadto, że prowadziło to do zawyżania potrzeb i niecelowego blokowania środków pochodzących z rezerw celowych. Na koniec 2011 r. w planie wydatków WIW pozostawały niewykorzystane środki z tego tytułu w kwocie 1,681,4 tys. zł.

W 2011 w planie wydatków WIW (w rozdz. 01033) wprowadzone zostały zmiany, polegające na przeniesieniu środków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej. Zmiany te wprowadzone zostały na podstawie decyzji Pana Dyrektora i zarządzeń Wojewody Wielkopolskiego. Cztery z tych zmian zarejestrowane zostały na koncie 980 (Plan finansowy wydatków budżetowych) przez księgową WIW w terminie od jednego do 12 dni przed datą wydania tych decyzji, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Z przekroczeniem kwoty wydatków ujętych w planie (tj. przed wprowadzeniem zmian w tym planie) wydatkowano w 2011 r. kwotę 154,6 tys. zł. Dotyczyło to: wydatkowania w dniu 29 grudnia 2011 r. kwoty 133,5 tys. zł w § 4020 (Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej), wydatkowania w dniu 2 lutego 2011 r. kwoty 9,2 tys. zł w § 4140 (Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych), wydatkowania w dniu 30 sierpnia 2011 r. kwoty 5,1 tys. zł oraz w okresie od 28 do 30 października kwoty 2,5 tys. zł w § 4170 (Wynagrodzenia bezosobowe), wydatkowania w okresie od 23 do 29 grudnia 2011 r. kwoty 1,9 tys. zł w § 4350 (zakup usług dostępu do sieci Internet), wydatkowania w okresie od 9 do 16 maja 2011 r. kwoty 1,7 tys. zł w § 4610 (koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego) oraz wydatkowania w okresie od 27 do 29 grudnia kwoty 0,7 tys. zł w § 3020 (wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń). Dokonywanie wydatków z przekroczeniem kwot ujętych w planie naruszało postanowienia § 15 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁶. NIK zwraca uwagę na fakt, że zgodnie z dyspozycją art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷ (w brzmieniu obowiązującym w 2011 r.), dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora

⁴ Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego

⁵ Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii

⁶ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

finansów publicznych do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Badanie losowo wybranych raportów kasowych, sporządzonych w WIW w lutym, maju, sierpniu i listopadzie 2011 r., wykazało że w kasie WIW przez okres od 10 do 18 dni przechowywane były środki w kwocie od 2,1 tys. zł do 8,4 tys. zł, które nie zostały wydatkowane. Fakt ten poprzedzało pobranie gotówki z rachunku bankowego w kwotach od 3 do 5 tys. zł. Praktyka ta była niezgodna z obowiązującą w WIW instrukcją kasową. W ocenie NIK, pobieranie gotówki z rachunku bankowego i przechowywanie jej w kasie WIW, bez dokonywania wydatków świadczyło o nie w pełni racjonalnym gospodarowaniu środkami na rachunku budżetowym WIW.

Badanie losowo wybranych trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych (spośród 34 prowadzonych w WIW w 2011 r.) o wartości szacunkowej 6.994 tys. zł wykazało, że przeprowadzone zostały one zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. Stwierdzono jednak, że w dwóch postępowaniach, prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę szczepionki przeciwko wścieklicznie lisów wolno żyjących oraz na jej zrzut, podstawą ustalenia wartości zamówień nie była szacunkowa analiza kosztów tych zadań, przedstawiona w Programie zwalczania wściekliczny, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wprowadzenia na 2011 r. programów zwalczania wściekliczny i gąbczastej encefalopatii bydła oraz programu mającego na celu wykrycie występowania zakażeń wirusami wywołującymi grypę ptaków oraz poszerzenie wiedzy na temat ryzyka wystąpienia tej choroby⁹. Spowodowało to, że wartości zamówień w kwotach odpowiednio: 2.520 tys. zł i 2.200 tys. zł, przyjęte w tych postępowaniach, były wyższe odpowiednio o 463,8 tys. zł i 1.039,2 tys. zł od szacunkowych analiz kosztów tych zadań, przedstawionych w Programie zwalczania wściekliczny. W ocenie NIK, nierzetelne oszacowanie wartości zamówień publicznych, mogło mieć wpływ na dalszy przebieg tych postępowań.

Podjęte w 2011 r. działania oszczędnościowe, polegające na zmianie operatora telefonów stacjonarnych oraz firmy ubezpieczeniowej, które przyniosły oszczędności odpowiednio: 32,6 tys. zł i 5,5 tys. zł nie miały istotnego wpływu na obniżenie kosztów funkcjonowania WIW w 2011 r. Wydatki bieżące WIW wzrosły w porównaniu z 2010 r. o 12,2%.

3. W ocenie NIK księgi rachunkowe WIW są rzetelne z zastrzeżeniem, o którym mowa niżej. Ocena ta jest wynikiem badania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, funkcjonującego systemu księgowości komputerowej, wiarygodności ksiąg rachunkowych, próby wydatków oraz inwentaryzacji.

W WIW w 2011 r. nie stosowano przyjętych zasad rachunkowości, co naruszało postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰. Świadczy o tym wykorzystywanie programu *Symfonia* do prowadzenia rozrachunków z pracownikami i współpracownikami, podczas gdy z przyjętej polityki rachunkowości wynikało, że programem tym jest *DOKOSOB*. W polityce rachunkowości WIW, wbrew postanowieniom art. 10 ust. 1 pkt 3a ustawy o rachunkowości, nie określono zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych. W zakładowym planie kont wyszczególnione zostało konto 140 *Krótkoterminowe papiery wartościowe i inne środki pieniężne* z opisem zdarzeń podlegających ewidencji na tym koncie. Konto to nie zostało otwarte w księgach rachunkowych WIW, pomimo wystąpienia zdarzeń wymagających zaewidencjonowania.

Pan Dyrektor nie uregulował zasad obiegu dokumentów księgowych, przeprowadzania ich kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej oraz zatwierdzania. Nie zostały także wskazane osoby (stanowiska) odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej, a wykaz osób upoważnionych do korzystania z programu finansowo-księgowego, załączony do polityki rachunkowości, nie zawierał uprawnień tych osób.

Badanie poprawności sporządzenia i ewidencji dowodów księgowych oraz zasad prowadzenia ewidencji księgowej, którym objęto 134 dowody księgowe i zapisy księgowe, potwierdzające operacje gospodarcze w kwocie 10.814,1 tys. zł, wykazało nieprawidłowości o charakterze systematycznym, polegające na braku daty w zapisie księgowym, co naruszało postanowienia art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy o rachunkowości oraz braku

⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 82, poz. 452

¹⁰ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

możliwości jednoznacznego powiązania dowodów księgowych z zapisami księgowymi w dzienniku, co było niezgodne z art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Stwierdzono ponadto, że pomimo prowadzenia w WIW dzienników częściowych grupujących zdarzenia gospodarcze według ich rodzaju, nie sporządzono za poszczególne okresy sprawozdawcze 2011 r. zestawień obrotów tych dzienników, co naruszało postanowienia art. 14 ust. 3 ustawy o rachunkowości.

W ocenie NIK, inwentaryzację kasy w 2010 r. i w 2011 r. przeprowadzono w WIW nierzetelnie. W bilansie Inspektoratu sporządzonym na dzień 31 grudnia 2010 r. i podpisanym w dniu 28 marca 2011 r. przez główną księgową i Pana Dyrektora nie wykazano papierów wartościowych. Było to niezgodne z protokołem z inwentaryzacji przeprowadzonej w kasie WIW w dniu 31 grudnia 2010 r., w którym wyszczególniono m. in. weksle o wartości 33 tys. zł. Nierzetelne dane o braku różnic pomiędzy stanem kasy, a ewidencją księgową poświadczono zostały także w protokole weryfikacji różnic inwentaryzacyjnych z dnia 12 stycznia 2011 r. Analogiczna sytuacja miała miejsce podczas inwentaryzacji kasy przeprowadzonej w 2011 r. W protokole z tej inwentaryzacji spisany w dniu 30 grudnia 2011 r., potwierdzono weksle w kasie o wartości 33 tys. zł. Weksle te nie zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych WIW w 2011 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 23 marca 2012 r. inwentaryzacja kasy nie została zakończona (nie dokonano porównania wartości spisanych aktywów w kasie z danymi wynikającymi w księgach rachunkowych oraz nie wyjaśniono i nie rozliczono ewentualnych różnic), czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

W 2011 r. w WIW nie dopełniono także obowiązków w zakresie inwentaryzacji laptopów i samochodów służbowych, które podlegały obowiązkowi corocznej inwentaryzacji, zgodnie z postanowieniami art. 26 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości. W 2011 r. w Inspektoracie użytkowano 15 samochodów służbowych i 49 laptopów, z czego 21 przez pracowników przeprowadzających kontrolę poza siedzibą WIW.

Ponadto w 2011 r., wbrew postanowieniom art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 nie objęto inwentaryzacją (w drodze potwierdzenia sald) stanu należności 1.058 kontrahentów, u których salda rozrachunków na dzień 30 listopada 2011 r. wykazywały zero, a także nie objęto inwentaryzacją (w drodze weryfikacji) należności spornych i wątpliwych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, należności i zobowiązań wobec pracowników oraz należności z tytułów publicznoprawnych.

NIK zwraca uwagę, że zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo jej przeprowadzenie lub rozliczenie w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4. Przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie w 2011 r. zmniejszyło się w porównaniu z 2010 r. o 2 etaty. Na wynagrodzenia wydatkowano w WIW w 2011 r. kwotę 9.326 tys. zł, tj. 89,9% zaplanowanej.

Sprawozdania budżetowe WIW za 2011 r.: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy 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 realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-28 Programy WPR z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej oraz sprawozdania budżetowe za IV kwartał: Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, przekazywały prawdziwy i rzetelny obraz środków na rachunkach bankowych, dochodów, wydatków, należności i zobowiązań w 2011 r.

Sprawozdania te przekazane zostały dysponentowi środków w terminach określonych w załączniku nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹ i w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹².

¹¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹² Dz. U. Nr 43, poz. 247.

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

- 1) systematyczne monitorowanie zaległości w realizacji dochodów oraz terminowe wystawiania upomnień, wezwań do zapłaty i tytułów wykonawczych,
- 2) zapewnienie racjonalnego zarządzania środkami budżetowymi,
- 3) dokonywania wydatków do wysokości kwot ujętych w planie finansowym,
- 4) rzetelne ewidencjonowanie na koncie 980 wprowadzanych zmian w planie finansowym,
- 5) prawidłowe przeprowadzanie i rozliczanie inwentaryzacji,
- 6) dostosowanie systemu finansowo-księgowego do wymogów ustawy o rachunkowości oraz zapewnienie zgodności z przyjętą polityką rachunkowości.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wielkopolskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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