

IMR
27.10.11
Publiwiel
BAK.1712.1.2011.I
BIB
2 a poznałem się

PREZYDENT
Spółecznych

PREZYDENT MIASTA

Janusz Gromek

Kołobrzeg 24.10.2011 r.

SPRAWOZDANIE
z planowanej kontroli
przeprowadzonej w Wydziale Edukacji, Kultury i Sportu Urzędu
Miasta Kołobrzeg

Jednostka kontrolowana:

Urząd Miasta Kołobrzeg - Wydział Edukacji, Kultury i Sportu

Temat kontroli:

„Ocena sposobu realizacji zadań wynikających z Regulaminu Organizacyjnego w zakresie sprawowania nadzoru finansowego nad działalnością placówek oświatowych oraz miejskich jednostek organizacyjnych działających w zakresie kultury i kultury fizycznej”.

Kontrolę przeprowadził:

Krzysztof Mielnikiewicz – podinspektor ds. kontroli - Biuro Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Kołobrzeg, na podstawie upoważnienia Nr OR – 0052.III – 80/11 z dnia 02 czerwca 2011 roku wydanego przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg.

Okres objęty kontrolą:

01 styczeń – 31 grudzień 2010 rok oraz pierwsze półrocze 2011 roku

PODINSPEKTOR
ds. INFORMATYKI

Tomasz Kolasa

I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE

1. Wydział Edukacji, Kultury i Sportu jest komórką organizacyjną Urzędu Miasta Kołobrzeg, nad którą bezpośredni nadzór pełni Zastępca Prezydenta ds. Społecznych.
2. Naczelnikiem Wydziału w trakcie przeprowadzania kontroli był Pan Romuald Kociuba, który funkcję tę pełni od 1992 roku do chwili obecnej.
3. W Wydziale EKS zatrudnionych na dzień przeprowadzania kontroli było 6 osób, przy czym zaznaczyć należy, że jeden pracownik pełnił obowiązki do dnia 31 sierpnia 2011 roku.
4. Wydział Edukacji, Kultury i Sportu pełni obecnie nadzór nad 20 jednostkami organizacyjnymi Gminy Miasto Kołobrzeg oraz 6 szkołami, placówkami niepublicznymi, które otrzymują dotacje z budżetu Gminy Miasto Kołobrzeg.

II. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE.

1. Zakres kontroli:

- 1.1. **Procedury kontroli zarządczej w zakresie poddanym kontroli.** Kontrolujący na wstępie dokonał identyfikacji mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze związanym z zakresem kontroli.
- 1.2. **Kompletność, poprawność i zgodność danych gromadzonych przez Wydział EKS w systemie informacji oświatowej (SIO).** W zakresie tym kontrolujący przeprowadził czynności kontrolne polegające na ocenie legalności, rzetelności i terminowości

sporządzanych i przekazywanych informacji oświatowych przez Wydział Edukacji Kultury i Sportu.

- 1.3. **Planowanie i wykonywanie budżetu w zakresie Wydziału EKS.** Kontrolujący dokonał sprawdzenia spraw związanych z planami finansowymi podległych jednostek oświatowych.
- 1.4. **Sprawozdawczość finansowa podległych jednostek.** W ramach czynności kontrolnych kontrolujący dokonał sprawdzenia w jaki sposób wykonywany jest nadzór nad sprawozdawczością jednostek oświatowych.
- 1.5. **Realizacja porozumień międzygminnych.** Kontrolujący poddał sprawdzeniu realizowanie porozumienia międzygminnego, które zostało zawarte dnia 28 grudnia 2001 roku pomiędzy Gminą Miasto Kołobrzeg, a Gminą Kołobrzeg w sprawie objęcia wychowaniem przedszkolnym dzieci z miejscowości Gminy Kołobrzeg w przedszkolach i szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto Kołobrzeg.
- 1.6. **Dokumentacja związana ze sprawowanym nadzorem nad działalnością miejskich jednostek organizacyjnych w zakresie kultury i kultury fizycznej.** Kontrolujący dokonał sprawdzenia sposobu w jaki sprawowany jest nadzór przez Wydział Edukacji, Kultury i Sportu nad działalnością Regionalnego Centrum Kultury, Miejskiej Biblioteki Publicznej i Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji.

III. WNIOSKI.

1. **PROCEDURY KONTROLI ZARZĄDCZEJ.** Przeprowadzone czynności kontrolne obejmowały ocenę sposobu realizacji przez Wydział Edukacji, Kultury i Sportu zadań z zakresu sprawowanego nadzoru finansowego nad placówkami oświatowymi oraz miejskimi jednostkami organizacyjnymi działającymi w zakresie kultury i kultury fizycznej. Ważnym z punktu widzenia powyższego tematu jest to, że samo pojęcie nadzoru jest pojęciem dosyć szerokim, co powoduje, że może on być pełniony w różny sposób, jak również należy brać pod uwagę, że nadzór także zawiera w sobie pojęcie odpowiedzialności. Istotnym w powyższym zakresie jest fakt, że nadzór w aktach prawnych nie został doprecyzowany i przedstawiany jest w sposób dość ogólny. Co prawda niektóre ustawy takie jak np.: ustawa o finansach publicznych, ustawa o systemie oświaty czy ustawa o systemie informacji oświatowej wspomagają i wskazują pewne czynności, które należy wykonywać w ramach nadzoru, jednakże istotnym jest, aby nadzór ten doprecyzować i wskazać osoby, które będą go wykonywały. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że o ile w stosunku do jednostek oświatowych nadzór finansowy został przydzielony w sposób jednoznaczny, tak w stosunku do jednostek kultury i kultury fizycznej nadzór ten określono w sposób bardzo szeroki i niejednoznaczny. Biorąc pod uwagę powyższe ważnym jest, jak wspomniano na

wstępie, aby nadzór został doprecyzowany na poziomie naczelnika Wydziału EKS oraz istotnym jest, aby wskazać osoby, które będą go wykonywały. Jednym ze sposobów w jaki można to zrobić są odpowiednie zapisy w kartach stanowiskowych poszczególnych pracowników. Czynności kontrolne w tym zakresie wykazały, że nadzór finansowy został przypisany jedynie inspektorowi ds. ekonomiczno-finansowych, któremu w dość szczegółowy sposób określono sprawowanie nadzoru nad działalnością finansową podległych placówek oświatowych. Jednak zwrócić należy uwagę, że brak jest określenia obowiązków z zakresu pełnienia nadzoru finansowego nad jednostkami kultury i kultury fizycznej. W kartach stanowiskowych inspektora ds. kultury i inspektora ds. sportu znalazł się ogólny zapis jakim jest prowadzenie obsługi środków budżetowych przeznaczonych na upowszechnianie kultury w mieście i współorganizację imprez rekreacyjnych i sportowych w ramach wydatków realizowanych przez Wydział EKS. W trakcie weryfikacji kart stanowiskowych stwierdzono, że w jednym przypadku zawarte w niej informacje były nieaktualne. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Naczelnik Wydziału powinien monitorować skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, do których z pewnością można zaliczyć karty stanowiskowe pracowników. W opinii kontrolującego należy rozważyć ponowną analizę powierzonych pracownikom zakresów czynności i ewentualnie doprecyzować w nich obowiązki z tytułu wykonywanych przez poszczególnych pracowników działań w zakresie pełnionego nadzoru.

2. KOMPLETNOŚĆ, POPRAWNOŚĆ I ZGODNOŚĆ DANYCH GROMADZONYCH PRZEZ WYDZIAŁ EKS W SYSTEMIE INFORMACJI OŚWIATOWEJ (SIO).

W zakresie tym kontrolujący przeprowadził czynności kontrolne polegające na ocenie legalności, rzetelności i terminowości sporządzanych i przekazywanych informacji oświatowych przez Wydział Edukacji Kultury i Sportu. Stwierdzono, że zarówno w roku 2009 jak i 2010:

- 2.1. zestawienia zbiorcze sporządzane przez Wydział EKS były zatwierdzane i podpisywane przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg oraz w jednym przypadku przez Zastępcę Prezydenta ds. Społecznych. Powyższe działanie zgodne jest z art. 6, ust. 4 ustawy z dnia 19 lutego 2004 roku o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2004 roku, Nr 49, poz. 463 z póź. zm.);
- 2.2. zestawienia zbiorcze sporządzane i przekazywane przez Kierowników jednostek prowadzonych/dotowanych przez Gminę Miasto Kołobrzeg do wydziału EKS w każdym przypadku były przez nich autoryzowane, co jest zgodne z c/w przepisami ustawy o systemie informacji oświatowej;
- 2.3. biorąc pod uwagę terminowość przekazywania zestawień zbiorczych przez Kierowników jednostek zaznaczyć należy, że w roku 2009 na w/w dokumentach brak

było daty ich wpływu do Urzędu Miasta, dlatego też kontrolujący nie mógł jednoznacznie stwierdzić czy zestawienia te były przekazywane do Wydziału EKS w wymaganym terminie. Inna sytuacja miała miejsce w roku 2010, gdzie w przeważającej ilości dokumenty te były opatrzone pieczęcią wpływu danego dokumentu do Urzędu Miasta Kołobrzeg. W tych przypadkach, w których kontrolujący mógł stwierdzić terminowość przekazywania zestawień stwierdzono, że w 5 przypadkach zestawienia wpłynęły z 1 dniowym przekroczeniem terminu, co jest niezgodne z zapisami § 16, pkt 1 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 16 grudnia 2004 roku w sprawie szczegółowego zakresu danych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych (Dz. U. z 2004 roku, Nr 277, poz. 2746, ze zm.);

- 2.4. zestawienia zbiorcze były zgodne ze wzorem wynikającym z c/w rozporządzenia;
- 2.5. w ramach czynności kontrolnych dokonano sprawdzenia poprawności danych zawartych w wykazach szkół i placówek przekazywanych do Ministerstwa Edukacji Narodowej, w wyniku czego stwierdzono:
 - 2.5.1. zgodność danych zawartych w przekazanym do MEN wykazie szkół i placówek z danymi zawartymi w zestawieniach zbiorczych sporządzanych przez Kierowników poszczególnych jednostek na dzień 30 września.
 - 2.5.2. w ramach czynności kontrolnych sprawdzeniu poddano także poprawność danych zawartych w otrzymanych przez Wydział EKS Metryczek subwencji oświatowej na rok 2010 i 2011 z danymi wynikającymi z przekazanej informacji zwrotnej przez Wydział do MEN (zweryfikowany wykaz szkół i placówek). W powyższym zakresie nie stwierdzono niezgodności. Metryczki subwencji oświatowej na 2010 i 2011 rok zawierają zgodne dane z wykazami szkół i placówek, jak również zgodne są z zestawieniami zbiorczymi sporządzanymi przez Kierowników jednostek odpowiednio na dzień 30 września 2009 roku oraz 30 września 2010 roku.
- 2.6. czynności kontrolne wykazały, że Wydział Edukacji, Kultury i Sportu prowadzi ewidencję szkół i placówek niepublicznych, co jest zgodne z art. 82, ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004, Nr 256, poz. 2572 z póź. zm.). W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że:
 - 2.6.1. w wykazie szkół i placówek prowadzonych/dotowanych przez Gminę Miasto Kołobrzeg, który Wydział EKS otrzymuje od MEN na rok szkolny 2009/2010 nie ujęto 2 jednostek tj. Społecznego Gimnazjum oraz Społecznego Gimnazjum Nr 2;

2.6.2. w wykazie szkół i placówek prowadzonych/dotowanych przez Gminę Miasto Kołobrzeg, który Wydział EKS otrzymuje od MEN na rok szkolny 2010/2011 nie ujęto 3 jednostek tj. Społecznego Gimnazjum, Społecznego Gimnazjum Nr 2 oraz Społecznej Szkoły Podstawowej.

W powyższym zakresie wyjaśnienia złożył inspektor ds. oświaty, który przedstawił kontrolującemu decyzję z dnia 01.12.2008 roku o wykreśleniu z ewidencji szkół i placówek niepublicznych Społecznego Gimnazjum Nr 2 Społecznego Towarzystwa Oświatowego w Kołobrzegu. Informacja o wykreśleniu nie była ujęta w ewidencji szkół i placówek niepublicznych (wpis ten został uzupełniony podczas kontroli). W przypadku Społecznej Szkoły Podstawowej, jak wynika z ustnych wyjaśnień Naczelnika Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu jednostka zgłaszała do Wydziału informację o zawieszeniu prowadzenia szkoły, jednakże kontrolujący nie potwierdził w tym zakresie dokumentacji. Istotnym jednak jest fakt, że organ prowadzący, tj. Samodzielne Koło Terenowe Nr 70 Społecznego Towarzystwa Oświatowego we wniosku o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Miasto Kołobrzeg na rok 2011 dla Społecznej Szkoły Podstawowej wykazał zerową liczbę uczniów w okresie od stycznia do sierpnia 2011 roku, natomiast w okresie od września do grudnia 2011 roku wykazał już planowaną liczbę uczniów w wysokości 32 osób. Ponadto powyższy organ prowadzący nie wykazywał również uczniów w Społecznej Szkole Podstawowej w przedkładanej do Wydziału EKS comiesięcznej informacji o aktualnej liczbie uczniów w okresie od 01 września 2010 r. do dnia przeprowadzania kontroli. Powyższe świadczy o tym, że jednostka nie prowadziła w tym okresie działalności.

Jak wynika z powyższego w informacji przekazanej z MEN na rok szkolny 2009/2010 nie ujęto 2 jednostek niepublicznych natomiast na rok 2010/2011 nie ujęto 3 jednostek. Wydział weryfikując zestawienia nie korygował tych danych co w przypadku Społecznej Szkoły Podstawowej oraz Społecznego Gimnazjum nr 2 jest zasadne. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku Społecznego Gimnazjum w piśmie zwrotnym do MEN powinna znaleźć się informacja o konieczności ujęcia przy naliczaniu subwencji oświatowej tej placówki oświatowej, czego nie uczyniono. Nadmienić należy, że zarówno ilość placówek oświatowych jak i ilość dzieci w poszczególnych placówkach mają bezpośrednie przełożenie na wysokość otrzymywanej subwencji oświatowej.

Podsumowując przeprowadzone w powyższym zakresie czynności kontrolne stwierdzono, że prowadzone działania przez wydział w zakresie weryfikacji poszczególnych wag algorytmu podziału subwencji minimalizuje wystąpienie nieprawidłowości czy też uchybień. Niemniej jednak nadmienić należy, że dane, które przedstawiane są do wydziału przez Kierowników jednostek podległych/nadzorowanych nie są weryfikowane ze stanem faktycznym występującym w danej jednostce tj. z dokumentacją źródłową. Co prawda zgodnie z art. 7,

ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 roku o systemie informacji oświatowej „podmioty prowadzące bazy danych oświatowych obowiązane są do sprawdzenia kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym danych gromadzonych przez nie w bazach danych oświatowych, z wyjątkiem danych, które zostały przekazane z innych baz danych oświatowych”, jednakże w opinii kontrolującego takie działania sprawdzające dokumentację źródłową powinny być przeprowadzane w jednostkach, chociażby w sposób wyrywkowy. Przy czym zaznaczyć należy, że kontrolujący nie wskazuje tu Wydziału EKS jako tego, który miałby się tym zajmować, jedynie wskazuje na taką potrzebę. Takie kontrole dokumentacji źródłowej dałyby racjonalne zapewnienie, że dane wykazywane przez jednostki są zgodne ze stanem faktycznym.

Jak wynika z przeprowadzonych czynności kontrolnych proces weryfikacji kompletności, poprawności danych gromadzonych przez wydział EKS w systemie informacji oświatowej jest procesem czasochłonnym i wymagającym w krótkim okresie czasu zweryfikowania wielu informacji i danych. Mimo znacznego wysiłku jaki należy włożyć w tak krótkim czasie w weryfikację danych przekazywanych z MEN wydział nie wystrzegł się błędu polegającego na braku korekty tych informacji o jedną z placówek niepublicznych. Nadmienić należy, że placówka ta nie była również ujęta w SIO, co spowodowane było tym, że organ prowadzący tą szkołę przekazywał informacje wynikające z SIO do Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu zamiast do Urzędu Miasta Kołobrzeg. Nie zmienia to jednak faktu, że dokonywana weryfikacja powinna uwzględnić brak na wykazie przekazywanym przez MEN placówki, która jest dotowana przez Gminę Miasto Kołobrzeg.

3. PLANOWANIE I WYKONYWANIE BUDŻETU W ZAKRESIE WYDZIAŁU EDUKACJI, KULTURY I SPORTU. Jednym z elementów sprawowanego przez Wydział Edukacji, Kultury i Sportu nadzoru finansowego, jest prowadzenie spraw związanych z planami finansowymi podległych jednostek oświatowych. Z przeprowadzonych czynności kontrolnych wynika, że za kontrolę finansową podległych placówek oświatowych w zakresie realizacji planu finansowego (przyjęcie, zmiany i wykonanie) bezpośrednio odpowiada inspektor ds. ekonomiczno-finansowych, co też zostało mu przypisane w karcie stanowiskowej. Czynności kontrolne wykazały, że przy sporządzaniu planu budżetu w/w pracownik tworzy projekt wydatków na oświatę oraz część opisową do projektu budżetu na kolejny rok. Zarówno z wyjaśnień inspektora, jak i przedstawionych kontrolującemu zestawień, prowadzonych w formie arkuszy Excel wynika, że pracownik oprócz bieżącej pracy dokonuje także dodatkowej analizy przedstawianych przez Kierowników jednostek planów finansowych. W ten sposób na etapie sporządzania planów dokonuje On analizy kosztów podległych jednostek oświatowych. Do roku 2010 analiza ta odbywała się przy pomocy arkusza kalkulacyjnego, natomiast od roku 2010 analizę kosztów prowadzi się przy pomocy programu Sigma Optimum, który pozwala

analizować koszty na bieżąco. Czynności kontrolne w zakresie dokonywania zmian w budżecie wykazały, że na chwilę obecną proces związany z wnioskowaniem przez jednostki o zmiany w budżecie nie jest do końca uregulowany. Z rozmów, które przeprowadził kontrolujący z inspektorem ds. ekonomiczno-finansowych oraz ze Skarbnikiem Miasta Kołobrzeg wynika, że właściwym byłoby, aby wszystkie wnioski o dokonywanie zmian w budżecie dostarczane były w dwóch egzemplarzach po jednym dla Skarbnika i Wydziału EKS w celach informacyjnych.

Czynności kontrolne wykazały również, że po wprowadzeniu zmian poprzez Uchwałę Rady Miasta Kołobrzeg lub też zarządzenie Prezydenta Miasta Kołobrzeg, pracownik dokonuje każdorazowo zmian w planach finansowych danych jednostek w programie Sigma Optivum. Jest to bardzo istotny moment, który z kolei daje możliwość Głównej księgowej z danej jednostki, której zmiany dotyczą, dokonania wprowadzenia zmian w programie księgowym. Mając na uwadze powyższe, zaznaczyć należy, że terminowość i kompletność umieszczania zmian planów finansowych w programie Sigma przez pracownika wydziału odgrywa znaczącą rolę w prawidłowym funkcjonowaniu jednostki. Przykładowo w przypadku braku wprowadzenia zmian w programie Sigma przez pracownika Wydziału EKS, Główna księgowa w jednostce nie może dokonać zmian w programie księgowym, tym samym nie może np. zaciągnąć zobowiązania w wyniku braku pokrycia środków w planie finansowym. Mając na uwadze powyższe kontrolujący dokonał weryfikacji zgodności i kompletności danych umieszczonych w programie Sigma ze zmianami faktycznie wprowadzonymi poprzez uchwały i zarządzenia. Czynności kontrolne przeprowadzone w oparciu o rok 2010 wykazały, że wszelkie zmiany wprowadzane są na bieżąco i rzetelnie. W powyższym zakresie zaznaczyć również należy, że Biuro Audytu i Kontroli w trakcie przeprowadzania kontroli w jednostkach przeprowadza szczegółowe testy związane ze sprawozdawczością. Czynności kontrolne wykazywały, że dane umieszczane w poddanych sprawdzeniu sprawozdaniach po stronie planu były zgodne z zatwierdzonym planem finansowym i uwzględniały dokonywane w ciągu roku zmiany.

- 4. SPRAWOZDAWCZOŚĆ FINANSOWA PODLEGŁYCH JEDNOSTEK.** W ramach czynności kontrolnych kontrolujący dokonał sprawdzenia w oparciu o kwestionariusze kontroli wewnętrznej sposobu wykonywania nadzoru nad sprawozdawczością jednostek oświatowych. Czynności kontrolne wykazały, że jednostki zobowiązane zostały Zarządzeniem Nr 24/2010 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 01 marca 2010 roku w sprawie przekazywania danych do systemu SIGMA przez podległe oświatowe jednostki budżetowe do bezwzględnie terminowego przekazywania danych z księgowości Vulcan Optivum do systemu VULCAN Sigma. Mając na uwadze powyższe przeprowadzono czynności kontrolne, które wykazały, że jednostki przekazują dane,

które mają status danych w trakcie opracowania co oznacza, że w każdym momencie główny księgowy danej jednostki może dokonać zmian w przedstawionych wcześniej danych sprawozdawczych. Jest to na tyle ważne, że Biuro Audytu i Kontroli w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych w jednostkach podległych wykazywało niekiedy, że dane zawarte w sprawozdaniach nie były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji poszczególnych jednostek, jak również stwierdzano sytuacje, w których to główny księgowy dokonywał przeksięgowania poprzez dowód wewnętrzny „PK” wydatków z danego paragrafu, w którym nastąpiło przekroczenie planu finansowego w momencie sporządzania sprawozdania. Poprzez takie działanie głównego księgowego ciężko jest wychwycić pracownikowi organu nadzorującego faktyczne przekroczenie planu finansowego bez szczegółowej analizy zapisów w księgach rachunkowych, ponieważ przekazywane przez głównych księgowych sprawozdania finansowe nie odzwierciedlają stanu faktycznego, tym samym stanu faktycznego nie odzwierciedlają księgi rachunkowe. Takie wykrycie nieprawidłowości możliwe jest poprzez przeprowadzenie w jednostce szczegółowych testów w tym zakresie. Inspektor Wydziału EKS pomimo, iż ma dostęp do danych sprawozdawczych nie jest w stanie „wychwycić” nieprawidłowości w sporządzanych przez głównych księgowych sprawozdaniach. Mając na uwadze powyższe należy rozważyć możliwość blokowania dokumentów do edycji w systemie, co spowoduje, że główni księgowi nie będą mogli „cofać” się do poprzednich miesięcy i dokonywać korekt. Po zablokowaniu wszelkie dokonywane zmiany przez głównych księgowych będą widoczne w danym miesiącu. Zaznaczyć należy, że pracownik ma możliwość zamykania do dalszej edycji dokumentów wprowadzonych przez głównych księgowych, jednakże jak wynika z Jego ustnych wyjaśnień takie działania nie były wdrażane ze względu na fakt, że główni księgowi w dalszym ciągu uczą się programu księgowego. Należy jednak nadmienić, że oprogramowanie Vulcan Optimum w tym program Sigma było wdrażane od marca 2009 roku. Według Zarządzenia Nr 28/09 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 03 marca 2009 roku w sprawie wdrożenia Optimum – zintegrowanego systemu informatycznego zarządzania oświatą wynika, że oprogramowanie w zakresie finansów jednostek będzie w pełni funkcjonalne od kwietnia 2009 roku. W opinii kontrolującego, mając na uwadze okres jaki upłynął od wdrożenia systemu, należałoby rozważyć stosowanie blokowania przez wydział EKS dokumentów do dalszej edycji.

- 4.1. W ramach czynności kontrolnych stwierdzono również, że nie wszystkie jednostki umieszczają dane w programie Sigma, jak również stwierdzono przypadki umieszczania danych w programie Sigma, które były niezgodne z danymi zawartymi w papierowej wersji sprawozdania, które trafia do Skarbnika Miasta Kołobrzeg. Czynności kontrolne wykazały również, że Główna księgową ZOPM w sporządzonym

rocznym sprawozdaniu Rb-28S wykazała w jednej z jednostek przekroczenie planu finansowego odpowiednio w § 4040 o 0,03 zł i w § 4350 o 1,87 zł. Kontrolujący poprosił o ustne wyjaśnienia w tej kwestii inspektora ds. finansowo-ekonomicznych, który stwierdził, że ta sytuacja nie była przez Niego wyjaśniana z uwagi na fakt, że nie zauważył On powyższej nieprawidłowości.

- 4.2. W trakcie wykonywania czynności kontrolnych, stwierdzono, że program Sigma Optivum umożliwia dokonywanie różnego rodzaju raportów, analiz oraz zestawień. W opinii kontrolującego jest to narzędzie, które w znacznym stopniu umożliwia pracownikom wydziału EKS monitorowanie bieżącej sytuacji finansowej w konkretnych jednostkach. Mając na uwadze nadzór finansowy program ten daje również możliwość analizowania konkretnych wydatków danej jednostki w obszarze danego paragrafu. Z przeprowadzonych czynności wynika, że jednostki w ramach paragrafów w poszczególnych rodzajach wydatków mają przekroczenia w stosunku do zaplanowanych środków. Z ustnych wyjaśnień pracownika wydziału wynika, że z Jego punktu widzenia istotnym jest, aby kwoty wydatków ogółem nie przekroczyły kwoty paragrafu jaka została zatwierdzona w planie finansowym jednostki, co jest jak najbardziej słuszne, jednakże w opinii kontrolującego analizowanie konkretnych wydatków w danym paragrafie daje możliwość skutecznego i bieżącego reagowania na sytuacje np. znacznego wzrostu danego rodzaju wydatku w odniesieniu do wcześniejszych wydatków tego samego rodzaju z roku ubiegłego. Istotnym w tym zakresie jest również, na ile Główni księgowi sporządzając plany finansowe analizują konkretne wydatki z latami ubiegłymi, czy być może ogólna kwota danego paragrafu rozbita jest na poszczególne wydatki bez uprzedniej analizy. Co prawda przeprowadzanie powyższych czynności nie wynika z regulacji prawnych czy uregulowań wewnętrznych, nie mniej jednak w opinii kontrolującego takie działania stanowią dobry element nadzoru finansowego nad dokonywanymi przez jednostki wydatkami.
- 4.3. Podczas analizy kwestionariuszy kontroli wewnętrznej otrzymanych od pracowników wydziału EKS stwierdzono, że w ramach nadzoru finansowego wykonywane są zadania związane z rocznymi sprawozdaniami z realizacji średnich wynagrodzeń. Jak wynika z udzielonej odpowiedzi w kwestionariuszu sprawozdania sprawiają wiele problemów pracownikom odpowiedzialnym za ich sporządzanie w jednostkach oświatowych. Z ustnej informacji inspektora ds. ekonomiczno-finansowych wynika, że żadna jednostka nie przekazała sprawozdania, które byłoby sporządzone poprawnie. Sporządzane sprawozdania przez Kierowników jednostek nie były również składane w wyznaczonym ustnie terminie przez Zastępcę Prezydenta ds. Społecznych. Powyższe jest na tyle istotne, że zgodnie z art. 30a. pkt. 1 ustawy z dnia 26 stycznia

1982 roku Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674, ze zm.) w „terminie do dnia 20 stycznia każdego roku organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego przeprowadza analizę poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3, oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego.” Kontrolującemu ciężko było jednoznacznie określić w jakim terminie sprawozdania były przedkładane ze względu na fakt, że nie zawierały daty wpływu do Urzędu Miasta Kołobrzeg. W jednym przypadku kontrolujący stwierdził, że sprawozdanie wpłynęło 21 stycznia 2010 roku, czyli nawet po terminie do którego powinna być przeprowadzona wspomniana wyżej analiza wydatków na wynagrodzenia nauczycieli, dlatego też można wnioskować, że nie była ona przeprowadzona w terminie. W opinii kontrolującego jest to na tyle istotne, że z uwagi na zapisy art. 30a, ust. 4 i 5 c/w ustawy *„organ prowadzący szkołę w terminie do 10 lutego sporządza sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli i przedkłada to sprawozdanie w terminie 7 dni od jego sporządzenia, regionalnej izbie obrachunkowej, a także organowi stanowiącemu tej jednostki samorządu terytorialnego, dyrektorom szkół prowadzonych przez tę jednostkę oraz związkom zawodowym zrzeszającym nauczycieli”*. Z przedstawionej kontrolującemu dokumentacji wynika, że sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego zostało sporządzone przez inspektora ds. ekonomiczno-finansowych dnia 08.02.2010 roku, jak również zostało podpisane przez Zastępcę Prezydenta ds. Społecznych dnia 12.02.2010 roku. Powyższy dokument został wysłany dnia 16.02.2010 roku dla wymienionych w c/w podmiotom. W roku 2011, podobnie jak w roku 2010, sprawozdania przekazywane były nieterminowo (w większości przypadków data wpływu do Wydziału EKS – 25.01.2011 r.) oraz jak wynika z wyjaśnień pracownika EKS były one sporządzane nieprawidłowo. Ostatecznie sprawozdanie zostało sporządzone przez inspektora ds. ekonomiczno – finansowych dnia 26.01.2011 roku i zostało podpisane przez Naczelnika Wydziału EKS, Zastępcę Prezydenta ds. Społecznych oraz Prezydenta Miasta Kołobrzeg dnia 27.01.2011 r. W przedstawionej dokumentacji znajduje się również pismo przewodnie dotyczące przekazania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń, które zostało wysłane dnia 26.01.2011 r. wraz ze sprawozdaniem do c/w w ustawie podmiotów. Istotnym w powyższym zakresie jest również, że jak wynika z ustnych wyjaśnień inspektora ds. ekonomiczno-finansowych było organizowane spotkanie w w/w temacie, jak również pracownicy odpowiedzialni za sporządzanie sprawozdań odbyli z tego zakresu

szkolenie. Inspektor ds. ekonomiczno-finansowych wskazał również, że w roku 2011 najczęściej występującymi błędami były błędy pisarskie. Problemy w opinii pracownika wydziału nie występują ze względu na brak wiedzy pracowników jednostek w tym zakresie, lecz z nieuważnego wprowadzania danych, co oczywiście ma przełożenie na wyliczone wynagrodzenia. Czynności kontrolne przeprowadzone w oparciu o zweryfikowane i poprawione sprawozdania wykazały, że były one sporządzone na podstawie formularza, którego wzór został określony w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 roku, Nr 6, poz. 35).

5. **REALIZACJA POROZUMIEŃ MIĘDZYGMINNYCH.** Kontrolujący poddał sprawdzeniu realizowanie porozumienia międzygminnego, które zostało zawarte dnia 28 grudnia 2001 roku pomiędzy Gminą Miasto Kołobrzeg, a Gminą Kołobrzeg w sprawie objęcia wychowaniem przedszkolnym dzieci z miejscowości Gminy Kołobrzeg w przedszkolach i szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto Kołobrzeg. Na wstępie kontrolujący dokonał weryfikacji legalności zawartego porozumienia, w wyniku czego ustalono, że od czasu zawarcia porozumienia tj. od 2001 roku nie było ono aktualizowane, co spowodowało, że zapisy w nim zawarte stały się nieprzejrzyste i nieadekwatne do obecnej sytuacji. Kontrolujący wniósł także uwagi co do przejrzystości zapisów dotyczących sposobu rozliczania kosztów wynikających z tytułu realizacji tego porozumienia. Stwierdzono brak odpowiednich zapisów, które regulowałyby termin przekazywania not obciążeniowych przez Gminę Miasto Kołobrzeg. Nadmienić jednak należy, że na dzień sporządzania sprawozdania z przeprowadzonej kontroli w Wydziale EKS powyższe porozumienie uległo zmianie i zostało podpisane przez obie strony dnia 12 lipca 2011 roku. W opinii pracownika wydziału będzie ono zawierało wiele uregulowań, które przyczynią się przede wszystkim do jego przejrzystości i jasności. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono również, że nie wszystkie wymagane w porozumieniu informacje były przekazywane dla Gminy Kołobrzeg, jak również wniesiono zastrzeżenia co do rzetelności i poprawności naliczania kwot obciążeniowych. Nadmienić należy, że stwierdzone nieprawidłowości mogły być wynikiem nieaktualnego porozumienia, którego zapisy spowodowały, że kontrolującemu ciężko było jednoznacznie określić jakie dane należało wziąć pod uwagę przy wyliczaniu konkretnych kwot na potrzeby rozliczeń finansowych.

Istotnym w zakresie realizowanego porozumienia jest fakt, że Gmina Kołobrzeg wpłacała co miesiąc kwotę na podstawie faktycznej liczby dzieci w danym przedszkolu i kwoty, która została wyliczona na jednego ucznia w przedszkolu publicznym i niepublicznym,

dlatego też w przypadku przedszkoli wydział nie dokonywał ostatecznego rozliczenia w oparciu o kwoty, które mogły ulec zmianie w ciągu roku budżetowego. Wynika z tego, że stawkę ustala się jeden raz, w oparciu o kwoty, które stanowią założenie do projektu uchwały budżetowej i stawka ta nie jest zmieniana w ciągu roku. W opinii kontrolującego stawka ta owszem powinna zostać ustalona w oparciu o projekt budżetu, a informacja o planowanej jej wysokości powinna zostać przekazana dla Gminy Kołobrzeg, jednakże po podjęciu uchwały budżetowej należałoby te stawki zweryfikować, jak również należałoby zweryfikować przekazane do tego czasu (do podjęcia uchwały) wpłaty od Gminy Kołobrzeg. Tak ustalona stawka nie powinna ulegać za każdym razem zmianie w momencie zmian w budżecie, a powinna zostać rozliczona na koniec roku budżetowego w oparciu o np. sprawozdania finansowe przedszkoli lub o sprawozdanie z wykonania budżetu za dany rok.

Podsumowując przeprowadzone w powyższym zakresie czynności kontrolne należy stwierdzić, że co prawda stwierdzono pomyłki w zakresie realizowania porozumienia, jednakże na ich wpływ mogły mieć czynniki organizacyjne. Z kwestionariuszy kontroli wewnętrznej wynika m.in., że sprawowany nadzór nie do końca umożliwia w miarę szybkie wykrywanie, eliminowanie nieprawidłowych działań oraz zapobieganie ich przetwarzaniu ze względu na fakt *„skupienia dużej liczby pracowników w jednym pomieszczeniu, którzy realizują różnorodne zadania, przy jednoczesnej obsłudze dużej ilości interesantów, co istotne, obsługiwanych również po wyznaczonych godzinach przyjmowania osobiście i telefonicznie.”* W opinii pracowników, jak również w opinii kontrolującego taka organizacja pracy może być przyczyną spowolnienia wykrywania nieprawidłowości, jak również może powodować, że sami pracownicy mogą popełniać błędy. Nadmienić należy, że inspektor ds. ekonomiczno-finansowych ma niejako utrudnione warunki pracy, ponieważ dokonując różnego rodzaju analiz, rozliczeń, obliczeń potrzebuje skupienia, a taka organizacja pracy w wydziale temu nie sprzyja. Jak wynika z ustnych wyjaśnień pracownika wydziału EKS powyższe nieprawidłowości mogły również wynikać z tego, iż przejął On obowiązki w powyższym zakresie od 2010 roku i nie do końca wiedział w jaki sposób ma postępować.

6. NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ MIEJSKICH JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH W ZAKRESIE KULTURY I KULTURY FIZYCZNEJ. Przeprowadzone czynności kontrolne w powyższym zakresie wykazały, że nadzór nad działalnością kultury i kultury fizycznej odbywa się przede wszystkim poprzez nadzór merytoryczny. Biorąc pod uwagę dokumentację przedstawioną kontrolującemu w zakresie kultury stwierdzono, że wydział EKS prowadzi rejestry instytucji kultury, co jest zgodne z Rozporządzeniem Ministra Kultury i Sztuki z dnia 17 lutego 1992 roku w sprawie sposobu prowadzenia rejestru kultury (Dz. U. z 1992 roku, Nr 20, poz. 80). Mając na uwadze przedstawioną kontrolującemu dokumentację stwierdzić należy, że sprawozdania przedkładane do

Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu przez Regionalne Centrum Kultury zawierają informacje merytoryczne z jedynie wymienionymi informacjami o środkach pozabudżetowych. W przypadku Miejskiej Biblioteki Publicznej stwierdzono, że Kierownik tej jednostki przedkłada do Wydziału zarówno informacje merytoryczne jak i stricte finansowe (bilans, rachunek zysków i strat). Czynności kontrolne w powyższym zakresie wykazały, że brak było adnotacji, która świadczyłaby o zweryfikowaniu przez pracowników wydziału przedkładanych sprawozdań. Z ustnych wyjaśnień inspektora ds. kultury wynika, że wszelką sprawozdawczością, rozliczaniem zajmuje się Wydział Finansowy, a On sam otrzymuje dokumenty „do wiadomości”. W przypadku Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji kontrolujący stwierdził dokumentację związaną z planem budżetu jednostki na 2010 i 2011 rok oraz rozliczenie otrzymanych środków finansowych w roku 2010 na utrzymanie terenów morskiego pasa technicznego, organizację kąpielisk i obsługi ratowniczej na plażach morskich w granicach miasta Kołobrzeg oraz rozliczenie otrzymanej przez MOSiR dotacji przedmiotowej za 2010 rok. Z ustnych wyjaśnień inspektora ds. ekonomiczno-finansowych oraz z przedstawionych plików elektronicznych wynika, że MOSiR przesyła mailowo sprawozdania z wykonania budżetu. Zarówno z przedstawionej dokumentacji oraz z kwestionariuszy kontroli wewnętrznej wynika, że w latach 2009-2011 wydział nie przeprowadzał kontroli zarówno merytorycznych jak i finansowych w w/w jednostkach kultury i kultury fizycznej. Pracownicy wskazali, że formą kontroli jest udział w wydarzeniach, których współorganizatorem są jednostki. Mając na uwadze przeprowadzanie czynności kontrolnych w jednostkach stwierdzić należy, że Biuro Audytu i Kontroli przeprowadza kontrole mające charakter finansowy, a wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostkach są przekazywane do Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu.

Reasumując przeprowadzone czynności kontrolne w zakresie sprawowanego nadzoru finansowego nad działalnością placówek oświatowych oraz miejskich jednostek organizacyjnych działających w zakresie kultury i kultury fizycznej należy stwierdzić, że pojęcie nadzoru jest bardzo szerokie i może przejawiać się w różny sposób. Co prawda niektóre ustawy takie jak np.: ustawa o finansach publicznych, ustawa o systemie oświaty czy ustawa o systemie informacji oświatowej wspomagają i wskazują pewne czynności, które należy wykonywać w ramach nadzoru, jednakże istotnym jest, aby nadzór ten uzupełnić, doprecyzować i przede wszystkim wskazać osoby, które będą go wykonywały. Ważnym jest również, aby wypracować sobie model nadzoru jaki będzie sprawowany przez wydział i konsekwentnie go stosować. Wówczas dopiero będzie to podstawa do prawidłowego wypełniania obowiązków i funkcjonowania nadzoru, nie tylko finansowego.

Czynności kontrolne wykazały, że tak naprawdę w Wydziale Edukacji, Kultury i Sportu za nadzór finansowy odpowiedzialna jest tylko jedna osoba, co w opinii kontrolującego jest dość

dużym obciążeniem biorąc pod uwagę ilość jednostek i zakres w jakim nadzór finansowy może się przejawiać. Zaznaczyć trzeba, że co prawda adekwatność zatrudnienia nie była przedmiotem kontroli, jednakże wg kontrolującego zasoby kadrowe mogą być niewystarczające, chociażby ze względu na ilość jednostek jak i z uwagi na fakt, że jeden pracownik pełnił obowiązki do końca sierpnia 2011 roku. Zaznaczyć należy, że Naczelnik wydziału EKS wskazywał przy wypełnianiu kwestionariusza kontroli wewnętrznej w trakcie opracowywania planu audytu, że w Jego ocenie liczba pracowników zatrudnionych w wydziale nie jest wystarczająca do sprawnego, rzetelnego i terminowego realizowania przypisanych wydziałowi zadań.

W trakcie czynności wykazano pewne nieprawidłowości wynikające z pełnienia nadzoru, jednakże w opinii kontrolującego mają one charakter pomyłek i nie wynikają one z celowego działania czy też niewiedzy pracowników. Wskazać tu należy, że pracownicy związani z placówkami oświatowymi skupieni są w jednym pomieszczeniu, gdzie każdy z nich wykonuje różne obowiązki w międzyczasie obsługując klientów osobiście i telefonicznie. Powyższe z pewnością powoduje, że dany pracownik, który potrzebuje skupienia może popełnić błąd.

Bardzo ważnym w opinii kontrolującego jest również fakt, że nadzór obejmuje także środki informacyjno-doradcze. Z czynności kontrolnych wynika, że pracownicy kontrolowanego wydziału w razie stwierdzenia nieprawidłowości informują Kierowników jednostek telefonicznie lub drogą mailową nie robiąc z tego notatek służbowych, czy adnotacji na nieprawidłowo sporządzonym dokumencie. W opinii kontrolującego może się to w taki sposób odbywać, przy czym w momencie, gdyby nieprawidłowości pojawiały się zbyt często, lub Kierownicy jednostek mieliby problemy z realizacją danego obowiązku, wówczas należałoby to szerzej omówić i zaprotokołować podczas spotkań z Kierownikami jednostek. Jak wynika z udzielonych kontrolującemu informacji, Wydział Edukacji i Kultury organizuje spotkania z jednostkami podległymi, jednakże nie zawsze są z nich sporządzane protokoły. W opinii kontrolującego istotnym jest, aby spotkania te były protokołowane, a ze sporządzonego protokołu powinno wynikać kto, kiedy, gdzie i jakie kwestie poruszył, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono, co zostało zadeklarowane zarówno ze strony Urzędu Miasta jak i jednostek podległych oraz jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Przekazywanie informacji drogą mailową czy telefonicznie dla szybkości załatwienia sprawy jest jak najbardziej adekwatne, jednakże podczas spotkań należałoby swoje uwagi wyartykułować, omówić i zaprotokołować.

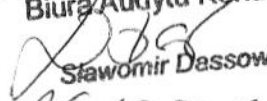
Mając na uwadze zakończenie czynności kontrolnych, zorganizowane zostało spotkanie zamykające kontrolę, w którym uczestniczyli Prezydent Miasta Kołobrzeg, Zastępca Prezydenta ds. społecznych, Sekretarz Miasta, Naczelnik Wydziału Edukacji wraz z pracownikiem wydziału, Kierownik Biura Audytu i Kontroli i podinspektor ds. kontroli Biura

Audytu i Kontroli. Z uwagi na nie do końca sprecyzowany nadzór nad działalnością miejskich jednostek organizacyjnych działających w zakresie kultury i kultury fizycznej, ustalono, że Naczelnik wydziału EKS przedstawi na kolejnym spotkaniu propozycje wydziału, w zakresie uszczegółowienia kart stanowiskowych poszczególnym pracownikom odpowiedzialnym za kulturę i sport. Dnia 17 października 2011 roku odbyło się w/w spotkanie, podczas którego Naczelnik wraz z pracownikiem wydziału przedstawili propozycje, które w ich opinii mogłyby przyczynić się do uszczegółowienia w kartach stanowiskowych zapisów w zakresie sprawowanego przez wydział nadzoru nad działalnością jednostek kultury i kultury fizycznej.
Kołobrzeg, dnia 24.10.2011 r.

Kontrolujący

PODINSPEKTOR
ds. KONTROLI


mgr Krzysztof Mielnikiewicz

*Sprawdzono pod kątem
Art. 10 o ochronie danych
osobowych*
KIEROWNIK
Biura Audytu Kontroli

Sławomir Dassow
24.10.2011