

Białystok, dnia 30.12.2013

BKF.1711.11.2013

MARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO
w Białymstoku

Szanowny Pan
Roberto Skolmowski
Dyrektor
Opery i Filharmonii Podlaskiej
Europejskie Centrum Sztuki
w Białymstoku
ul. Odeska 1
15-406 Białystok

Na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 6 Ustawy o samorządzie województwa (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 569 z późn. zm.), w związku z art. 247 Ustawy o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) i § 152 ust. 3 i 4 Uchwały Nr 53/647/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 13 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku (z późn. zm.) oraz na podstawie rocznego planu kontroli zewnętrznych w Operze i Filharmonii Podlaskiej Europejskim Centrum Sztuki w Białymstoku, zwanej w dalszej części pisma „Operą”, „OiFP” lub zamiennie „Jednostką” przeprowadzona została kompleksowa kontrola zarządcza, w zakresie: Realizacja zadań w oraz przychodów i kosztów za okres 2012 r. i 2013 r. Protokół kontroli został podpisany w dniu 18.11.2013 r.

Na podstawie § 15 ust. 1 Uchwały Nr 209/3184/10 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 26.01.2010 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania kontroli zarządczej w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych (z późn. zm.), pismem z dnia 25.11.2013 r. (znak pisma: PFK/90/13) złożył Zastępca Dyrektora Opery – Pan Damian Tanajewski, zastrzeżenia i wyjaśnienia, które zostały uwzględnione i potraktowane, jako częściowa realizacja zaleceń pokontrolnych. Stwierdzono zasadność niżej wymienionych zastrzeżeń i wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Opery:

- dokonano prawidłowego przeksięgowania rocznego za 2012 r. oraz dokonano korekt księgowania w roku 2013 r., zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 54 ust. 2 ustawy o rachunkowości (j.t. Dz.U. 2013 r., poz. 330 z późn. zm.),
- od miesiąca września (2013r.) wszystkie umowy są parafowane przez radcę prawnego, specjalistę ds. zamówień publicznych i głównego księgowego,
- wprowadzono wszystkie środki trwałe do uruchomionego Systemu OPTIDATA służącego do elektronicznej ewidencji środków trwałych i wyposażenia oraz elektronicznej inwentaryzacji, który został zakupiony rok temu.
- wprowadzono nową politykę rachunkowości Jednostki, nową instrukcję obiegu dokumentów i nową instrukcję kasową.

Stwierdzono (mimo zgłoszonych zastrzeżeń i wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Opery) niżej wymienione nieprawidłowości:

1. Opera w kontrolowanym okresie nie posiadała aktualnego Regulaminu Organizacyjnego. Wprawdzie Dyrektor Opery wprowadził Regulamin Organizacyjny - wewnętrznym Zarządzeniem Nr 38/2012 z dnia 27.09.2012 r., jednak dokonał tego niezgodnie z treścią art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 406), tj. wprowadził regulamin organizacyjny Opery bez zasięgnięcia wymaganej opinii organizatora. Organizatorem Opery jest Województwo Podlaskie, którego obowiązki i uprawnienia wykonuje Zarząd Województwa Podlaskiego. Zarząd województwa wyraża opinie w formie – Uchwały Zarządu Województwa.

2. Stwierdzono, że w Operze w ciągu 2013 r. występowała trudna sytuacja finansowa, (przejawiająca się występowaniem na koniec miesiąca: lipca 2013 r. zobowiązań wymagalnych Opery w kwocie ogółem: 379.252,03 zł, zaś na koniec: miesiąca sierpnia 2013 r. – zobowiązań wymagalnych: 64.573,61 zł), w sytuacji wykorzystania dotacji organizatora i groźbą utraty płynności finansowej, która spowodowała sięgnięcie Opery po kredyt bankowy.

Przyczyny w głównej mierze wynikały z wysokich kosztów utrzymania i produkcji poszczególnych przedsięwzięć, w tym z poniższych zaniedbań:

a) Plan finansowy OiFP na 2013 r. nie był podstawą gospodarki finansowej, o której mowa w art. 27 ust. 3 w/w ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*. Analiza zmian planów finansowych przygotowywanych przez Jednostkę wykazuje, że były one dokonywane, ze złamaniem zasady wyrażonej w art. 52 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*, w związku z art. 27 ust. 4 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*. Stwierdzono, że zmiany planu finansowego za 2013 r. dokonywane były przez Dyrektora Jednostki niekonsekwentnie i zachowawczo.

(pkt 3.10. protokołu kontroli)

b) Opera w 2012 i 2013 r. jako producent premierowych sztuk, na etapie decyzji o kształcie planu repertuarowego, jak również przed przystąpieniem do realizacji sztuk, nie dokonywała żadnych, wstępnych kalkulacji przewidywanych nakładów na realizację sztuk premierowych. Nie zakładano żadnych ograniczeń nakładów, tym samym nie realizowano podstawowej zasady finansów publicznych: „Wydutki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”, zgodnie z treścią art. 44 ust 3. ustawy *o finansach publicznych*, co ma bezpośredni związek z koniecznością zapewnienia funkcjonowania w Jednostce kontroli zarządczej art. 68 i 69 (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Pan Dyrektor w pisemnym wyjaśnieniu stwierdził, że kalkulacje przedsięwzięć premierowych były zawarte pośrednio w przygotowywanych szacunkach do zakupów realizowanych w ramach Ustawy Prawo Zamówień Publicznych.

W/w praktyka przyjęta przez Operę nie może zostać zaakceptowana. Wstępne kalkulacje przedsięwzięć scenicznych Opera powinna dokonywać na etapie decyzji o kształcie planu repertuarowego i tworzenia planów finansowych zaś szacunkowa wartość zamówienia publicznego jest dokonywana nie wcześniej niż na 3 miesiące przed wszczęciem postępowania przetargowego (zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 i 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych (PZP)* (j.t. Dz.U.z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.).

(pkt 3.12.2.4. protokołu kontroli)

c) niewłaściwa kalkulacja opłacalności realizowanych przez Operę przedsięwzięć, które zamiast przynieść zyski niejednokrotnie przynosiły straty, czego przykładami są:

- „Widowisko Sylwestrowe”, które odbyło się dnia 31.12.2012 r. - Opera poniosła stratę w wysokości: (-) 15.745,38 zł. Organizatorzy niewłaściwie skalkulowali koszt w/w przedsięwzięcia, ponieważ np.: cena biletu za Sylwestrową kolację została ustalona na kwotę: 80 zł. (maksymalna możliwa ilość sprzedaży takich biletów dla 250 osób) czyli maksymalny możliwy przychód 20.000,00 zł – natomiast koszt cateringu, wg faktury wynosił: 44.900,00 zł brutto.
- spośród zorganizowanych w 2012 r. 16 koncertów impresaryjnych - 4 zakończyły się stratą, np.: Koncert Natalii Przybysz - strata w wysokości (-) 9.433,56 zł, Klezmafor - strata w wysokości: (-) 3.459,04 zł, Benefis K. Kowalewskiego - strata w wysokości – 2.225,82 zł, Wielki Apetyt – został odwołany - poniesione koszty - 567,73 zł,
- spośród zorganizowanych w I poł. 2013 r. ośmiu koncertów impresaryjnych, jeden koncert zakończył się stratą: koncert Audiofeels – strata w wysokości (-) 1.546,34 zł.

(pkt 3.4.; 3.8. i 3.13. protokołu kontroli)

d) organizowanie innych kosztownych wydarzeń artystycznych np. „Halfway Festiwal” ze stratą: w 2012 r. – 451.001,44 zł (przy poniesionym nakładzie kosztów 477.502,69 zł) a w 2013 r. – 375.227,39 zł (przy poniesionym nakładzie kosztów 424.894,06 zł).
(pkt.3.12.3. protokołu kontroli)

e) Niewątpliwie na trudną sytuację finansową Opery wpływał przyrost zatrudnienia w 2012 r., powodujący wzrost kosztów osobowych, które (wraz z pochodnymi od wynagrodzeń: składkami społecznymi i składkami na Fundusz Pracy oraz obowiązkowymi odpisami na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych) stanowiły 56 % kosztów ogółem w 2012 r., oraz 52 % kosztów ogółem w 2013 r. (wg stanu na koniec: 08.2013 r.).

Ponadto podczas analizy kosztów zatrudnienia OiFP stwierdzono nieprawidłowości :

- wypłacane nagrody nie były ujmowane w planie finansowym, to było sprzeczne z - art. 44 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym: „*wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych*”.
(pkt 4.4.5. protokołu kontroli)
- zdarzały się przypadki przyznania dodatków funkcyjnych, w wysokości niewspółmiernej do zakresu powierzonych obowiązków. Przykładem czego, można wskazać wypłacone w 2013 r. dodatki funkcyjne: Kierownika Biura – Asystent Dyrekcji w wysokości 600 zł miesięcznie, kierującego pracą jednego pracownika, natomiast Kierownik Działu Administracyjno-Gospodarczego, kierujący pracą 13 pracowników, od dnia 01.03.2013 r. otrzymuje 500 zł. Kolejne przykłady mogą stanowić wysokości dodatków funkcyjnych n/w pracowników: Kierownika chóru - kierującego pracą artystów chóru w ilości 70 osób (810 zł miesięcznie); Brygadzysty - kierującego pracą sekcji montażystów dekoracji w ilości 12 osób (500 zł miesięcznie); Głównego energetyka - kierującego zespołem w ilości 3 osób (500 zł miesięcznie).
(pkt 4.4.2.1. protokołu kontroli)
- Regulamin Wynagradzania Opery, wprowadzony wewnętrznym Zarządzeniem Nr 32/2012 Dyrektora OiFP z dnia 11.09.2012 r. (z mocą obowiązywania od 01.10.2012 r.), nie określał tabeli zaszeregowania stanowisk pracy pracowników Opery, jak również tabeli miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.
Wynagrodzenie zasadnicze pracowników było indywidualnie ustalane w umowie o pracę. W nowym Regulaminie Wynagradzania nie była określona, adekwatnie do zajmowanego stanowiska, dolna i górna granica wysokości wynagrodzenia, czyli nie została wprowadzona tabela zaszeregowania stanowisk pracy. Powyższe powodowało dużą swobodę w przyznawaniu wynagrodzeń, czego przykładem było przyznanie np. rzecznikowi prasowemu wynagrodzenia zasadniczego przewyższającego wynagrodzenie zasadnicze Głównego Księgowego Opery.
(pkt 4.4. lit a oraz 4.8.1. protokołu kontroli)
- zgodnie z w/w Regulaminem wynagradzania, pracownicy artystyczni mogli otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie za udział w przedstawieniach przekraczających ich miesięczne normy artystyczne ustalone w umowie o pracę. W trakcie analizy miesięcznych wykazów przedstawień stwierdzono, że niektórzy muzycy (zatrudnieni na pełen etat) w wybranych miesiącach nawet nie wyrabiali normy wskazanej w zawartej umowie, a co za tym idzie nie przekraczali miesięcznej normy i nie otrzymywali wynagrodzenia ponadnormowego.
(pkt 4.4. lit. b protokołu kontroli)

f) Dyrektor zaciągając zobowiązania, nie analizował sytuacji finansowej Opery. Stwierdzono, że nie przestrzegano zasady wynikającej z art. 54 ust. 1i ust. 3. Ustawy o finansach publicznych gdyż dokumenty związane z zaciąganiem długoterminowych zobowiązań nie były przedkładane Głównemu Księgowemu lub innemu upoważnionemu pracownikowi z Działu Księgowości (podczas nieobecności głównego księgowego) w celu dokonania wstępnej kontroli w szczególności czy zobowiązania mieszczą się w planie finansowym Jednostki. Dotyczyło to między innymi:

- umowy z Kierownikiem Wokalnym, umowa zawarta na okres od dnia 01.03.2013r. do 31.08.2016 r. (zamówienie z wolnej ręki na kwotę 231.000 zł),
 - umowy z Kierownikiem Muzycznym na okres od 29.04.2013 r. do 28.04.2016 r. (zamówienie z wolnej ręki na kwotę 828.000 zł).
- (pkt 4.9.2.2. i 4.10. protokołu kontroli)

3. Stwierdzono nieskuteczną kontrolę zarządczą mającą zapewnić zgodność działania z przepisami prawa, skuteczny przepływ informacji oraz zarządzanie ryzykiem. Dowodem na to są poniższe fakty:

- a) nie stosowano się do zasad wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy *o finansach publicznych* (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), gdyż nie wszystkie zaciągane zobowiązania finansowe, w tym umowy cywilnoprawne zawierały akceptację Głównego Księgowego lub innego upoważnionego pracownika z Działu Księgowości, potwierdzające dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
- b) zdarzały się przypadki, że na zawieranych umowach cywilnoprawnych nie było akceptacji Specjalisty ds. Zamówień Publicznych, że zakup danej usługi jest zwolniony ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Obowiązek wynikał z wewnętrznego Zarządzenia Nr 40/2012 z dnia 01.10.2012 r. w sprawie zmiany osób upoważnionych do podpisywania dokumentów w OiFP – Europejskie Centrum Sztuki w Białymstoku.
- c) Opera zawarła umowę o dzieło nr 158/PA/2012 z dnia 28.06.2012 r. z solistą występującym w przedstawieniu *Straszny Dwór* (rola Zbigniewa) bez zastosowania przepisów wynikających z ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (wówczas obowiązujący Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.). W ramach zawartej umowy w roku 2012 wynagrodzenie solisty wyniosło 24.000 zł, natomiast w roku 2013 wynagrodzenie miało wynieść 64.000 zł. Próg kwotowy, do obowiązku zastosowania ustawy Pzp, należało policzyć od kwoty 88.000 zł, gdzie 14 tys. euro na dzień zawarcia ww. umowy o dzieło stanowiło równowartość 56.274 zł (przelicznik euro z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16.12.2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych Dz. U. Nr 282, poz. 1650).

(pkt 4.9.2.2 protokołu kontroli)

4. Brak wystarczającej kontroli wewnętrznej w Operze, co przejawiało się w postaci wystąpienia:

- a) błędów w umowach cywilnoprawnych i ich aneksach, rozbieżności w zatwierdzanych fakturach, błędy w aneksowaniu wewnętrznych Zarządzeń Dyrektora, czego przykładem były:
 - dwie umowy o dzieło zawarte z solistkami, dotyczące realizacji Widowiska Sylwestrowego wykazane w (pkt 3.4.3. protokołu kontroli)
 - Umowa o dzieło Nr 48A/DA/2012 zawarta dn. 19.12.2012 r. dotycząca Widowiska Sylwestrowego opisana w (pkt 3.4.3. protokołu kontroli)
 - błędny opis merytoryczny w zatwierdzonej fakturze VAT Nr 00639/12/HE/PAR z dnia 20.12.2012 r. za nocleg/hotel Dyrygenta biorącego udział w Widowisku Sylwestrowym, nie kompatybilny z Umową o dzieło Nr 48/DA/2012 z dn. 19.12.2012 r. oraz z Umową Nr 239A/PA/2012 z dnia 24.09.2012 r. mimo złożonych wyjaśnień - wykazany w pkt 3.4.3. B) protokołu kontroli,
 - Zarządzenie Nr 52/2012 z dnia 12.12.2012 r., którym wprowadzono „Aneks Nr 2” – do nieobowiązującego Zarządzenia, szerzej opisane w (pkt 3.6.1 protokołu kontroli)
 - Umowa najmu powierzchni pod instalację urządzeń typu „VENDING” zawarta w dniu 30.12.2011 r. na czas określony: od dnia 01.01.2012 r. do dnia 30.06.2012 r., co zostało opisane w (pkt 3.7.2 protokołu kontroli)

b) Na analizowanych rozliczonych poleceniach wyjazdów służbowych z roku 2013 nie było informacji na temat zapewnionego / bądź nie - bezpłatnego wyżywienia. Do prawidłowego rozliczenia kosztów podróży służbowej taka informacja była istotna w świetle nowego

Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29.01.2013 r. (*obowiązującego od 01.03.2013 r.*) w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 167), gdyż zgodnie z § 7 ust. 4 wysokość diety jest odpowiednio zmniejszana w zależności od zapewnienia wyżywienia w czasie odbywania podróży służbowej przez danego pracownika.

(pkt 1.8.9. protokołu kontroli)

c) zawierając umowy cywilnoprawne z pracownikami własnymi, Jednostka nadal nie umieszczała klauzuli, o zakazie wykonywania przedmiotu umowy w czasie służbowych godzin pracy.

(pkt 4.9.1. protokołu kontroli)

5. Stwierdzono, że w OiFP nie wprowadzono pisemnej procedury dotyczącej:

- zasad prowadzenia gospodarki samochodowej i paliwowej. Stwierdzono, że prowadzone: dzienne karty drogowe, miesięczne karty eksploatacyjne oraz miesięczne rozliczenia paliwa, zasady ich wypełniania oraz kontroli, nie były wprowadzone żadnym wewnętrznym Zarządzeniem Dyrektora.

(pkt 1.8.5. protokołu kontroli.)

- zasad dotyczących sposobu przydzielania, w tym również odpowiedniego zabezpieczenia środków trwałych udostępnianych poszczególnym pracownikom z możliwością ich użytkowania poza siedzibą Opery (w szczególności dotyczy to instrumentów muzycznych). W Jednostce nie prowadzono kartotek imiennych wg poszczególnych pracowników, którym powierzono mienie będące własnością pracodawcy.

(pkt 7.4. i 7.9. protokołu kontroli).

6. W zakresie prowadzonego przez OiFP wynajmu nieruchomości, ustalono:

a) w trakcie kontroli Dyrektor Opery przedstawił kontrolującemu wyjaśnienia dotyczące współpracy z Fundacją EDU PRO ARTE. W ramach wyjaśnień przedstawiono również umowę użyczenia zawartą z Fundacją w dniu 16.01.2013 r., której przedmiotem było udostępnienie przez Operę w bezpłatne używanie lokalu („green room” - sala bankietowa) w budynku położonym przy ul. Odeskiej 1 w Białymstoku.

W zawartej umowie nie określono czy Fundacja będzie ponosiła koszt bieżącej eksploatacji, taki jak: media, korzystanie z xero, z telefonu czy też korzystanie z Internetu.

Ponadto w zawartej umowie nie wskazano w jakich godzinach Fundacja może korzystać ze wskazanego pomieszczenia.

(pkt 3.16. protokołu kontroli)

b) wprowadzony przez Dyrektora wewnętrzny *Regulamin wynajmu obiektów OiFP przy ul. Odeskiej w Białymstoku* (stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 18/2012 Dyrektora z dnia 04.06.2012 r.), nie precyzował wystarczająco zasady wynajmu Sali koncertowej oraz pomieszczeń towarzyszących. Niniejszy regulamin wskazywał np. ceny podstawowe netto wynajmu przyjmując za jednostkę miary: „jeden dzień” (bez sprecyzowania ilości godzin) lub też regulamin wskazywał ogólnie na możliwość zastosowania obniżek.

Kontrola prawidłowości zawierania przez Operę umów wynajmu, na przykładzie wynajmu Sali koncertowej w dniach 16-17.11.2012 r. przy ul. Odeskiej na kongres medyczny, wykazała przyjęcie przez Dyrektora jednostek wynajmu, stawek wynajmu oraz obniżek, których nie można było jednoznacznie porównać z ww. Regulaminem wynajmu z dnia 04.06.2012 r. Tym samym w/w regulamin stracił przymiot regulacji wewnętrznej.

(pkt 3.6. Ad. 39 protokołu kontroli)

7. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania zaliczek pracowniczych.

a) zaliczki pracownikom własnym Opery były zatwierdzane do wypłaty wyłącznie przez Głównego Księgowego (brak akceptacji przez Dyrektora lub Zastępcy Dyrektora). Zasada ta stosowana w Operze była niezgodna z art. 54 ust. 1 pkt 2) ww. ustawy *o finansach publicznych*, z którego wynika, że główny księgowy winien jedynie wykonywać dyspozycje środkami pieniężnymi i dokonać kontroli wstępnej operacji. Sama dyspozycja wypłaty zaliczki pracownikowi powinna być zatem zatwierdzona przez Dyrektora Opery lub osobę Zastępującą Dyrektora.
(pkt 2.2.1. protokołu kontroli)

b) Stwierdzono, że Pan Dyktor Opery – pobrał kolejno dwie zaliczki zatwierdzane do wypłaty wyłącznie przez Głównego Księgowego:

- Zaliczka w kwocie 15.000 zł pobrana w celu: „Zakupy” w dniu 02.07.2012 r. Zaliczka ta została w całości zwrócona, poprzez potrącenie w miesiącu wrześniu 2012 r. z wynagrodzenia za reżyserię musicalu „Korczak” – II rata 25.000 zł – Lista płac Nr UHO/2012/09). Środki były w dyspozycji Dyrektora Opery – przez okres ok. 3 miesięcy.
- Zaliczka w kwocie 7.000,00 zł pobrana w celu (brak wskazania celu) w dniu 15.02.2013 r. Wg stanu na koniec miesiąca sierpnia 2013 r. Dyktor posiadał zobowiązanie wobec Opery w kwocie ogółem: 5.000,00 zł – (częściowa spłata poprzez potrącenie kwoty ogółem: 2.000 zł z wynagrodzenia za miesiąc lipiec 2013 r.), środki zaliczki były w dyspozycji Dyrektora Opery przez okres 7 miesięcy.

Na podstawie analizy obrotów księgowego k-ta 234-1 stwierdzono, że z w/w zaliczek nie dokonano żadnych zakupów usług lub dobra w imieniu i na rachunek macierzystej jednostki, tj. Opery.

Wg pisemnego wyjaśnienia Pana Dyrektora Opery przedmiotowe zaliczki były pobierane na poczet późniejszego wynagrodzenia za reżyserię oraz związanych z tym zwiększonych wydatków własnych Pana Dyrektora w związku z pełnionymi funkcjami reżyserów spektakli: „Korczak” i „Straszny Dwór” i „Traviata”, które wymagały kosztownych przejazdów, zakwaterowania oraz konsultacji z artystami spektakli.

W związku z tym stwierdza się, że pobrane w/w zaliczki na poczet przyszłych wynagrodzeń (z tyt. umów o dzieło), winny być pobierane przez Dyrektora Opery jedynie na warunkach i zasadach przewidzianych w poszczególnych umowach cywilnoprawnych zawartych na reżyserię w/w sztuk.

(pkt 2.2. protokołu kontroli)

Mając na uwadze ustalenia kontroli, na podstawie § 17 Uchwały Nr 209/3184/10 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 26.01.2010 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania kontroli zarządczej w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych (z późn. zm.), w celu zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i 2 ustawy *o finansach publicznych* (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) zalecam:

1. Wprowadzać regulamin organizacyjny Opery, po zasięgnięciu opinii Zarządu Województwa (w formie uchwały zgodnie z zasadą określoną w treści art. 31 ust. 4 ustawy *o samorządzie województwa* j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.) oraz działających w Operze organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców, zgodnie z treścią art. 13 ust. 3 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 406), w związku z § 10 Statutu Opery, stanowiącego załącznik do Załącznik do Uchwały Nr XXIX/367/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie statutu Opery i Filharmonii Podlaskiej – Europejskiego Centrum Sztuki w Białymstoku.

2. Przestrzegać zasady, wynikającej z treści art. 44 ust. 3 pkt 1) ustawy *o finansach publicznych* (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), która mówi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskania najlepszych efektów

z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięci założonych celów. Ponadto:

a) prowadzić oszczędną gospodarkę finansową instytucji kultury na podstawie ustalonego planu finansowego Opery. Zmiany planu finansowego Jednostki dokonywać z zachowaniem zasady wyrażonej w art. 27 ust. 4 ww. ustawy o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*, w związku z art. 52 ust. 2 ww. ustawy o *finansach publicznych*,

b) wprowadzić planowanie kosztów przygotowywanych przedstawień premierowych. Przeprowadzać wstępną kalkulację planowanych nakładów na realizację sztuk premierowych w danym roku budżetowym. Na bieżąco monitorować nakłady ponoszone na realizację przedsięwzięć artystycznych,

c) z większą dokładnością kalkulować opłacalność realizowanych przez Operę przedsięwzięć, tak aby przynosiły wymierne korzyści finansowe,

d) przeanalizować zasadność organizowania kosztownych przedsięwzięć artystycznych, które winy być organizowane z udziałem pozyskanych znacznych środków od sponsorów zewnętrznych,

e) w zakresie zarządzania kosztami wynagrodzeń pracowników Opery:

– zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27.08.2009 r. (j.t. Dz.U.2013 r., poz. 885 z późn. zm.) zaleca się ujmować w planie finansowym Opery wysokość planowanej kwoty przeznaczonej pracownikom na nagrody.

Przy tak dużych kosztach związanych z wynagradzaniem pracowników, zaleca się doprecyzować w regulaminie wynagradzania zasady gromadzenia środków finansowych z przeznaczeniem na nagrody, w formie funduszu nagród określanego jako pewien % całości środków na wynagrodzenia,

– zaleca się przeanalizowanie zakresów obowiązków pracowników otrzymujących dodatki funkcyjne oraz ilości podległych im osób i zweryfikowanie ich wielkości tak by nie dochodziło do przyznawania wysokich dodatków niewspółmiernie do zakresu powierzonych obowiązków i odpowiedzialności,

– z uwagi na trudną sytuację finansową Jednostki oraz stwierdzonego największego kosztu, jakim są wynagrodzenia pracowników, zaleca się przeanalizowanie zasadności kontynuowania z niektórymi pracownikami artystycznymi umów o pracę na pełnym etacie. Zalecenie głównie dotyczy artystów, którzy nie wyrabiają normy wykazanej w zawartej umowie,

– mimo, iż obowiązujące Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 03.10.2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r. poz. 1105) nie obligowało do wprowadzenia tabeli zaszeregowania pracowników oraz tabeli miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, zaleca się wprowadzenie tych tabel. Stosując się do art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zarządzania ryzykiem, wprowadzenie ww. tabel zniwelowałoby ryzyko związane z planowaniem środków finansowych na wynagrodzenia, a także z naruszeniem ustawy z dnia 26.06.1974 r. Kodeksu pracy (j.t. Dz.U. z 1998 r., Nr 21 poz. 94 z późn. zm.) w zakresie równego traktowania w zatrudnieniu (art. 18^{3b} Kp).

f) wyeliminować sytuacje, które wskazywałyby na niedopełnienie przez Głównego Księgowego obowiązku wynikającego z art. 54 ust. 1 pkt 3) lit a) oraz ust. 3. ustawy o *finansach publicznych*.

3. W zakresie przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem:

– skutecznie w Oprze kontrolę zarządczą mającą zapewnić należyty przepływ informacji oraz zarządzanie ryzykiem,

- zaleca się stosowanie wewnętrznego Zarządzenia Dyrektora Nr 40/2012 z dnia 01.10.2012 r. w sprawie zmiany osób upoważnionych do podpisywania dokumentów OiFP – Europejskie Centrum Sztuki lub kolejnego zarządzenia Dyrektora, które zostanie podjęte w tym zakresie, tym samym zaleca się stosowanie art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*, zgodnie z którym celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

Należy wyeliminować sytuacje, które wskazywałyby na niedopełnienie przez Głównego Księgowego obowiązku wynikającego z art. 54 ust. 1 pkt 3) lit a) oraz ust. 3. ustawy o *finansach publicznych*, zgodnie z którym obowiązkiem głównego księgowego jest dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.

Zaleca się przy tym również przestrzeganie art. 68 ust. 2 pkt 6 ustawy o *finansach publicznych*, zgodnie z którym celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności efektywności i skuteczności przepływu informacji (działy merytoryczne powinny ściśle współpracować z działem zamówień publicznych oraz z działem finansów),

- zawierać umowy dotyczące zobowiązań finansowych do wysokości zaplanowanych środków finansowych w budżecie Jednostki. Przed zawarciem umów rodzących zobowiązania finansowe, dokonywać kalkulacji kosztów Jednostki. Kalkulacja oraz planowanie kosztów ma m. in. wyeliminować naruszenie art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Nie zastosowanie ustawy z dnia 29.01.2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 907) przed podpisaniem umowy na usługę, dostawy lub roboty budowlane może świadczyć o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1b pkt 1) ustawy z dnia 17.12.2004 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.). Powyższe mogło również świadczyć o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 18c ust. 1 pkt 5), zgodnie z którym: „Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych”.

4. Zapewnić działanie skutecznej kontroli wewnętrznej, w myśl art. 68. Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz.885 z późn. zm.) w celu:

- a) uniknięcia błędów w zawieranych umowach cywilnoprawnych, błędów w aneksowaniu wewnętrznych Zarządzeń Dyrektora oraz rozbieżności w zatwierdzanych fakturach,
- b) rozliczenia poleceń wyjazdów służbowych zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29.01.2013 r. (*obowiązującego od 01.03.2013 r.*) w sprawie *należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej* (Dz.U. z 2013 r., poz. 167),
- c) kolejny raz zaleca się we wszystkich zawieranych umowach cywilnoprawnych z pracownikami własnymi Opery bezwzględnie zamieszczać klauzulę o zakazie wykonywania zlecanych prac w czasie służbowych godzin pracy i wymagać przestrzegania.

5. Zaleca się wprowadzenie wewnętrznych procedur w formie zarządzenia Dyrektora, które będą normowały:

- zasady prowadzenia gospodarki samochodowej oraz paliwowej w Operze oraz wskazywałyby procedurę jaką należałoby wszcząć po stwierdzeniu nieprawidłowości związanych z rozliczaniem paliwa (przepały lub niedobory),
- zasady dotyczące sposobu przydzielania, w tym również odpowiedniego zabezpieczenia środków trwałych udostępnionych poszczególnym pracownikom z możliwością ich

użytkowania poza siedzibą Opery (w szczególności dotyczy to instrumentów muzycznych). Wprowadzić przy tym kartoteki imienne w/g poszczególnych pracowników, którym powierzono mienie będące własnością pracodawcy.

6. W zakresie prowadzonego przez Operę wynajmu/ użyczenia nieruchomości, zaleca się:
- zweryfikowanie zawartych umów oraz naniesienie zmian w zakresie: doprecyzowania kiedy (w jakich godzinach) będzie użyczane pomieszczenie oraz określenie zwrotu kosztów bieżącej eksploatacji pomieszczenia, jak również ewentualnego korzystania z telefonu, ksero oraz Internetu Opery,
 - zmianę wewnętrznego *Regulaminu wynajmu obiektów OiFP przy ul. Odeskiej w Białymstoku* (stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 18/2012 Dyrektora z dnia 04.06.2012 r.), która pozwoliłaby obiektywnie ocenić przestrzeganie wewnętrznych zasad wynajmu nieruchomości Opery.

7. Wypłacając zaliczki pracownikom Opery:

- Przestrzegać zasadę wynikającą z art. 54 ustawy o *finansach publicznych* (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz.885 z późn. zm.) Wypłacane zaliczki pracownikom własnym Opery winny być zatwierdzane do wypłaty przez Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora. Główny księgowy winien jedynie wykonywać dyspozycje środkami pieniężnymi i kontrolę wstępną operacji,
- zaniechać pobierania przez Dyrektora zaliczek na zasadach, które są kwestionowane w protokole kontroli.

Zaliczki na poczet przyszłego wynagrodzenia pracownika z tyt. wykonywanych umów cywilnoprawnych wypłacać jedynie na warunkach i zasadach przewidzianych w zawartych umowach cywilnoprawnych, pamiętając, że zaliczka wypłacona pracownikowi na poczet przyszłego wynagrodzenia jest przychodem ze stosunku pracy i podlega opodatkowaniu na zasadach właściwych dla wynagrodzenia ze stosunku pracy – z tym, że staje się przychodem pracownika już z chwilą jej otrzymania lub postawienia do jego dyspozycji. Pracodawca – jako płatnik – musi od zaliczki obliczyć, pobrać i odprowadzić zaliczkę na podatek dochodowy na warunkach określonych w art. 31 i art. 38 ust. 1 ustawy o *podatku dochodowym od osób fizycznych* (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 z późn.zm.),

8. Wyeliminować inne nieprawidłowości stwierdzone w protokole kontroli.

O sposobie wykonania powyższych zaleceń proszę powiadomić Marszałka Województwa Podlaskiego w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia. W przypadku dokonywania korekt w systemie finansowo-księgowym proszę o przekazanie kserokopii dokumentów potwierdzających te zmiany.

Z poważaniem

MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA
[Podpis]
Jarosław Jagmund Dworzański

Do wiadomości:

- Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego w/m,
- a/a.

DYREKTOR
Biura Kontroli Finansowej
[Podpis]
Barbara Wojcik
06.12.2013

[Podpis]
26.12.2013