

BKF.1711.13.2014

WPLYNEŁO Biuro Audytu Wewnętrznego
2014 -09- 05
ilość załączników
podpis <i>J. Nadusica</i>

Białystok, dnia 04.09.2014 r.

WPLYNEŁO Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego
2014 -09- 05
ilość załączników
podpis <i>[signature]</i>

Szanowny Pan
Damian Tanajewski
P.o. Dyrektor
Opery i Filharmonii Podlaskiej
Europejskie Centrum Sztuki
w Białymstoku
ul. Odeska 1
15-406 Białystok

OPERA I FILHARMONIA PODLASKA
EUROPEJSKIE CENTRUM SZTUKI

wpłynęło dn. 05.09.2014 r.
L.dz. podpis *[signature]*

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 wewnętrznego Zarządzenia Nr 40/2014 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 01.07.2014 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli doraźnej w Operze i Filharmonii Podlaskiej Europejskie Centrum Sztuki w Białymstoku ul. Odeska 1, 15-406 Białystok, w Operze i Filharmonii Podlaskiej Europejskim Centrum Sztuki w Białymstoku, zwanej w dalszej części pisma „Operą”, „OiFP” lub zamiennie „Jednostką” przeprowadzona została doraźna kontrola w zakresie: Zarządzanie Operą i Filharmonią Podlaską Europejskim Centrum Sztuki w Białymstoku, ze szczególnym uwzględnieniem prowadzenia wybranych zagadnień gospodarki finansowej za okres: 2012-2014 roku. Protokół kontroli został podpisany w dniu 04.08.2014 r.

Pismem z dnia 11.08.2014 r. (znak pisma:ZD-071/03/14) złożył Pan wyjaśnienia i zastrzeżenia. Odnosząc się do ww. pisma stwierdzam co następuje:

1. Kierownictwo Opery podkreśliło, że nie jest w stanie merytorycznie ustosunkować się do uwag poczynionych w pkt. 4.1.3. protokołu głównie w zakresie w jaki sposób na trzy miesiące przed realizacją dużych przedsięwzięć repertuarowych o wartości od kilkuset tysięcy do kilku milionów złotych rozpoczęcie rzeczowe przygotowań do wystawiania może mieć wpływ na ich koszty. Podobna sytuacja opisana została w pkt. 4.1.2. protokołu i z niepokojem przyjmuje informację, że kierownictwo nie dostrzega fundamentalnej zasady, że ustalanie honorariów i zakup usług na który wykonawcy mają bardzo krótki termin realizacji w większości przypadków odbywać się będzie po wyższych kosztach. Formułowanie tego typu stwierdzeń wskazuje jedynie, że bardzo trudna sytuacja ekonomiczna jednostki ma swoje uzasadnienie w takim właśnie nieracjonalnym podejściu do minimalizowania ryzyka związanego z kosztochłonnością podejmowanych działań.
2. Podobnie jest w przypadku odpowiedzi udzielonej na uwagi zawarte w pkt. 7.1. Jeżeli kierownictwo Opery nie dostrzega nieracjonalnego gospodarowania środkami publicznymi jakim z pewnością była współorganizacja prywatnego przedsięwzięcia - benefisu połączonego z koncertem symfonicznym (imprezą zamkniętą dla określonych widzów selektywnie

wybranych przez partnera Opery) i interpretuje to jako upowszechnianie kultury i sztuki w środowisku, które wzięło udział w tym wydarzeniu, powołując się na § 6 pkt. 2 i 7 statutu, to takie podejście jeżeli nie zostanie zweryfikowane może negatywnie wpłynąć na sytuację zarówno wizerunkową jak i ekonomiczną Jednostki. Należy wskazać, że właściwym przepisem obligującym do uzasadnionego ekonomicznie i racjonalnego działania jest § 13 ust. 2 pkt. 1 i 4 statutu.

3. Nie można się również zgodzić z argumentami kierownictwa Jednostki przytoczonymi do pkt. 3.5.1., 3.5.2., 3.5.3. protokołu, który twierdzi, że:

- „*nastąpiło znaczne zmniejszenie kosztów honorariów artystów (o ponad 50%)*”;

W 2013 r. odbyło się 280 wydarzeń artystycznych, które obrazuje tabela nr IV.4. i IV.5., kwota honorariów wyniosła 3.223.702,61 zł.; w I poł. 2014 r. było ich 118 (kwota honorariów 1.026.475,00 zł.); ponadto nastąpił lawinowy wzrost kosztów wynagrodzeń ponadnormowych, który w I półroczu 2014 roku wyniósł: 744.546,00 zł (co stanowi 74,45% planu i jest wyższy niż za cały 2013 r.). Należy więc się spodziewać, że do końca 2014 r. koszt wynagrodzeń artystów (honoraria i wynagrodzenia ponadnormowe) będzie wyższy niż w 2013 r. W świetle powyższego zupełnie oderwane od realiów ekonomicznych jest stwierdzenie kierownictwa Opery, że „*nastąpiło zmniejszenie wynagrodzeń ponadnormowych oraz innych dodatków pracowniczych*”.

4. Nie można się również zgodzić z argumentami kierownictwa Opery przytoczonymi do pkt. 7.2. „*...że uroczystość obchodów Dnia Nauczyciela mieściła się w ramach organizacji i wykonywania imprez artystycznych, utrzymywania kontaktów ze szkolnictwem artystycznym, czy organizacją przedsięwzięć służących upowszechnianiu kultury np. seminaria*”. Była to impreza okolicznościowa branżowa organizowana przez Kuratorium Oświaty. Wyjaśnienie do pkt. 7.3. dotyczącego obchodów XX-lecia Biebrzańskiego Parku Narodowego również nie znajduje uzasadnienia w merytorycznej działalności Opery. Współorganizacja warsztatów przyrodniczo – środowiskowych nie jest działalnością statutową Opery.

Stwierdzono (mimo zgłoszonych ww. wyjaśnień i zastrzeżeń) niżej wymienione nieprawidłowości:

1. Wyniki kontroli potwierdziły nie zapewnienie przez Zarządzającego Operą – Dyrektora funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Potwierdziły to liczne nieprawidłowości w zarządzaniu Operą oraz gospodarowaniu środkami publicznymi, które były stwierdzone podczas przeprowadzonego w roku 2013 audytu – zadanie zapewniające nr 3/2013 w zakresie „Analiza procesu przygotowywania, realizacji i rozliczania przedsięwzięć repertuarowych w latach 2012 – 2013” z 18.04.2013 r., oraz - kontroli przeprowadzonej w dniach 4.09 – 10.10.2013 r. w zakresie: realizacji zadań oraz przychodów i kosztów za okres 2012 r. i 2013 r. – numer protokołu BKF.1711.11.2013 z dnia 18.11.2013 r.

Analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej Opery wykazała, że w okresie minionych 12-tu miesięcy, to jest od dnia 30.06.2013 r. do dnia 30.06.2014 r., sytuacja ta uległa znacznemu pogorszeniu, o czym świadczą poniższe wskaźniki:

a) aż o 120,53 % wzrosła łączna kwota zobowiązań i na dzień 30.06.2014 r. wynosiła 5.274.514,44 zł, a w tym między innymi:

- zobowiązania wobec Banku z tytułu wykorzystania kredytu w linii kredytowej w kwocie 2.974.221,80 zł (99,14 % przyznanego limitu linii kredytowej),

- zobowiązania wobec dostawców w kwocie 426.982,17 zł, a tym zobowiązania wymagalne 64.809,00 zł.

b) kwota należności zmniejszyła się o 0,37 % i na dzień 30.06.2014 r. wynosiła 647.169,13 zł.

c) stan środków pieniężnych zmniejszył się aż o 79,31% i na dzień 30.06.2014 r. wynosił tylko 171.211,20 zł, a na 31.07.2014 r. wynosił już tylko 1.777,04 zł.

Przyczyny w głównej mierze wynikały z kosztochłonnego sposobu zarządzania Operą wysokich kosztów produkcji poszczególnych przedsięwzięć artystycznych oraz utrzymania Opery, w tym z poniższych zaniedbań.

(pkt 2.1. protokołu kontroli)

2. Ciągła zmiana planów repertuarowych i merytorycznych Opery w latach 2012 oraz w 2014 r.

W trakcie czynności kontrolnych przeprowadzono analizę planów merytorycznych na lata: 2012, 2013 oraz pierwszego półrocza 2014 Opery i Filharmonii Podlaskiej – Europejskiego Centrum Sztuki w Białymstoku. Przedmiotowa analiza wykazała, iż wiele zaplanowanych wydarzeń artystycznych nie zostało zrealizowanych (szczegółowy opis zawarty jest w notatce służbowej sporządzonej przez członka zespołu kontrolnego – pracownika Departamentu Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMWP w Białymstoku – notatka służbowa z dnia 29.07.2014 r. stanowi załącznik Nr 9a do protokołu kontroli).

Stwierdzono ponadto brak korelacji między planami finansowymi a planami repertuarowymi, które są odzwierciedleniem planistyczno - zarządczych działań kierownictwa Jednostki. W roku 2012 i 2013 nie stwierdzono aby w Jednostce istniała jakakolwiek dokumentacja obrazująca planistyczno – zarządcze kosztorysowanie działalności statutowej Opery. Brak tej korelacji i bieżące zarządzanie ad hoc było min. konsekwencją sytuacji finansowej Jednostki opisaną szczegółowo w rozdziale II protokołu. W 2014 r. do Departamentu Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMWP w Białymstoku wpływały dokumenty pt. „Kosztorys planu merytorycznego na 2014 r.”, które były próbą podjęcia działań zmierzających do zharmonizowania tego procesu. Negatywną ocenę uzyskują:

- częste zmiany planów finansowych (w roku 2013 cztery razy, w I pół. 2014 r. cztery razy),
- nieustanne zmiany planów repertuarowych,
- nieterminowa realizacja kluczowych produkcji premierowych („Upór w operze” - z grudnia 2012 r. na maj 2013 r., „Traviata” - z października na grudzień 2013 r., „Skrzypek na dachu” z grudnia 2013 r. na 28.09.2014 r., „Czarodziejski flet” – planowany na 18.03.2013 r. przeniesiona na grudzień 2014 r.).

Szczegółowo kwestia permanentnego dokonywania zmian repertuarowych i związaną z tym koniecznością doangażowywania artystów do poszczególnych przedstawień artystycznych prezentowana jest w piśmie Kierownika Muzycznego Opery do Przewodniczącego ZOZ ZZ PAMO przy Operze z dnia 08.07.2014 r. (znajdującym się w aktach kontroli).

(pkt 6.1. protokołu kontroli)

3. Plan finansowy OiFP w 2013 r. oraz w dalszym ciągu plan finansowy w 2014 r. nie był podstawą gospodarki finansowej, o której mowa w art. 27 ust. 3 w/w ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Z charakteru, skali oraz terminów dokonywanych przez Dyrektora zmian planów finansowych w latach 2013 i 2014, zauważa się, że Dyrektor Opery zmieniał plany finansowe niekonsekwentnie i zachowawczo według bieżących, a nie przyszłych potrzeb Jednostki.

Analiza zmian planów finansowych przygotowywanych przez Jednostkę w poszczególnych latach (ustalono, że Jednostka dokonała czterech zmian planów finansowych w 2013 r. oraz cztery zmiany planów w I poł. 2014 r.) wykazała, że były one dokonywane, ze złamaniem zasady wyrażonej w: art. 27 ust. 4. ustawy z dnia 25.10.1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (j.t. Dz.U.2012 r., poz.406 z późn. zm.), zgodnie z którym „Instytucja kultury sporządza plan finansowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.)”, w tym Ustawą *o finansach publicznych* (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn.zm.) art. 46 ust. 1, art. 52 ust. 2, a także Statutem Jednostki z dnia 14.06.2014 r. - § 12 ust. 2 „Podstawą gospodarki finansowej Opery jest roczny plan finansowy ustalony przez Dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji z budżetu Województwa Podlaskiego i Ministra”.

Przykładem niekonsekwentnego planowania były np.:

- a) zmiana Planu finansowego na 2013 r., dokonana w dniu 25.09.2013 r. Jednostka dokonując zwiększenia planowanych przychodów w m-cu: wrześniu 2013 r., o kwotę 5.286.580 zł w stosunku do planu finansowego z dnia 18.01.2013 r., zwiększała jednocześnie planowane koszty funkcjonowania działalności o kwotę ogółem: 5.869.500 zł (pogarszając planowany wynik finansowy Opery o kwotę ogółem: -582.920 zł). Dokonana zmiana zwiększyła również poziom planowanych zobowiązań Opery na koniec roku, o kwotę ogółem: 2.080.500 zł, która była sprzeczna z zasadą wyrażoną w treści art. 52 ust. 2 pkt 2) ppkt. b) ustawy o finansach publicznych. Kolejnym przykładem niekonsekwentnego planowania była zmiana w planie 2013 r. (z dnia 01.08.2013 r.) Jednostka zmniejszyła „Koszty pozostałe”, o kwotę ogółem: 1.100.000 zł, by w dwa miesiące później podnieść przedmiotowe planowane koszty o ponad 5 mln. zł.
- b) w 2014 r. praktycznie co miesięczne zmiany - wzrastające następnie spadające zobowiązania, comiesięczna fluktuacja przychodów i kosztów bez uzasadnienia w zakresie repertuaru czy posunięć restrukturyzacyjnych uzasadniających takie zmiany sugerują, iż odbywały się one w sposób doraźny i nie były poprzedzone żadną konstruktywną analizą finansową.

Stwierdza się, że bezpośrednimi powodami łamania przez Dyrektora Opery ww. zasady gospodarki finansowej były n/w niekorzystne działania Dyrektora:

- ciągłe zmiany planów repertuarowych Opery, a także brak wstępnych kalkulacji nakładów na realizację sztuk i innych przedsięwzięć artystycznych,
- zaciąganie zobowiązań przez Dyrektora Opery bez wymaganej wcześniejszej akceptacji Głównego Księgowego (art. 54 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych oraz § 2 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego Opery),
- stałe zwiększanie poziomu zadłużenia Opery w okresie: styczeń – grudzień 2013 r. oraz styczeń – czerwiec 2014 r.

(pkt 3.1., 3.4. i 6.1. protokołu kontroli)

4. Pomimo trudnej sytuacji finansowej podjęte zostały nieracjonalne działania w zakresie kadrowo - płacowym mające wpływ na dalszy wzrost kosztów osobowych Opery. W kontrolowanym okresie przypadającym na 2012, 2013 i pierwszą połowę 2014 r. OiFP ponosiła koszty z tytułu wynagrodzeń osobowych:

- w 2012 r. koszt wynagrodzeń wyniósł: 12.192.027,70 zł.

- w 2013 r. koszt wynagrodzeń wyniósł: 14.853.918,50 zł,
/różnica: w 2013 r. o 2.661.890,80 zł więcej/
- w pierwszej połowie 2014 r. na wynagrodzenia osobowe kontrolowana Jednostka poniosła koszt w kwocie 7.118.434,92 zł.

Na pogorszenie się sytuacji finansowej Opery wpływ miały między innymi niżej wymienione nieracjonalne działania.

4.1. W trakcie kontroli ustalono, że zarówno w roku 2013 jak i w I połowie roku 2014 zarządzający Operą Dyrektor podjął decyzję o zwiększeniu wynagrodzeń osobowych wybranym pracownikom Opery. W związku z przyznanymi podwyżkami (udzielanymi w różnych miesiącach 2013 r.), łączny koszt wynagrodzeń pracowników w kontrolowanym roku 2013 wzrósł o ok. 153.471,11 zł brutto. Szacowany wzrost kosztów wynagrodzeń ww. pracowników za 12-mcy 2014 r. po dokonanych podwyżkach będzie większy o ok. 277.742,40 zł brutto.

W I półroczu roku 2014 podwyższono wynagrodzenia 24 pracownikom. Szacowany wzrost kosztów wynagrodzeń pracowników za 12-mcy 2014 r. po dokonanych podwyżkach będzie większy o ok. 151.837,56 brutto.

Łączny wzrost kosztów wynagrodzeń wynikających z udzielonych podwyżek w roku 2013 i 2014 wyniesie ok. 429.579,96zł w skali roku.

(pkt 5.1.2., 5.1.4. protokołu kontroli)

4.2. W 2013 r. zarządzający Operą Dyrektor przyznał nagrody 177 pracownikom Opery - łączny koszt z tego tytułu wynosił 390.112,54 zł (z ZUS pracodawcy). Czynności kontrolne poddały analizie wypłacone nagrody przyjmując kwotę powyżej 3.000 zł. Na podstawie przedstawionej dokumentacji księgowej stwierdzono wypłaty nagród w kwotach łącznych za okres 2013 r.: od 3.000-6.000zł -12 pracownikom, od 6.000-8.000zł – 8 pracownikom, od 8.000-13.000zł – 11 pracownikom oraz nagrodę w wysokości 49.000 zł Zastępcy Dyrektora.

Większość nagród przyznanych przez Dyrektora OiFP pismem z dnia 8 stycznia 2014 r. uznanych w ciężar kosztów roku 2013 wypłaconych zostało dnia 10 i 13.01.2014 r. na łączną kwotę 204.900,00 zł (bez ZUS pracodawcy).

Stan zadłużenia kredytowego Jednostki na dzień przyznawania nagród 08.01.2014 r. wynosił 2.000.000,00 zł, zaś na koniec roku 2013 tj.: 31.12.2013r. wynosił 2.120.932,79 zł.

W związku z powyższym Dyrektor podejmując decyzję o przyznaniu nagród pracownikom świadomy był trudnej sytuacji finansowej Opery, jednak mimo to jeszcze bardziej pogłębiał jej zadłużenie.

(pkt 5.1.7. protokołu kontroli)

4.3. Stwierdzono nieefektywne wykorzystanie pracowników artystycznych oraz zmiany norm artystycznych generujące dodatkowe koszty po stronie Opery.

4.3.1. W roku 2013 Opera w ramach umowy o pracę zatrudniała siedmiu Solistów. Analiza indywidualnych kart wynagrodzeń wykazała, że średnie miesięczne wynagrodzenie Solistów (bez dodatku ponadnormowego), w roku 2013 wynosiło 3.592,14 zł brutto.

W kontrolowanym roku koszt wynagrodzenia Solistów łącznie wyniósł 364.909,02 zł brutto, w tym na łączną kwotę 64.000 zł brutto wypłacono dodatki ponadnormowe.

W trakcie roku 2013 czterem solistom zostały obniżone normy artystyczne:

- dwóm solistom z normy 3 na 1,
- jednemu soliście z normy 2 na 1,
- oraz jednemu soliście z normy 4 na 2.

Powyższe oznaczało obniżenie pułapu, od którego naliczane było wynagrodzenie ponadnormowe. Obniżenie norm artystycznych nastąpiło na mocy aneksów do umów o pracę, z czerwca 2013 r. z mocą obowiązywania z dniem 01.09.2013 roku.

Z indywidualnych kart wynagrodzeń wynikało, że przynajmniej 4-ech solistów nie generowało w ciągu roku zbyt dużych kosztów z tytułu dodatków ponadnormowych. Główny koszt był związany z wynagrodzeniem wynikającym z umowy o pracę. Kontrolę poddano okazane kontrolującym wykazy przedstawień ponadnormowych z roku 2013. Ustalono, że np. w czerwcu 2013 r. na 6-ciu solistów 2 brało udział w przedstawieniach, natomiast 4-rech nie brało udziału w żadnym przedstawieniu.

Z powyższych ustaleń wynika, że w kontrolowanym roku 2013 r. zatrudnianie na umowę o pracę aż 7-dmiu solistów jedynie generowało i tak już duże koszty Opery. Ponadto z uwarunkowań wokalnych wynikało, że nie wszyscy i nie zawsze mogli być zaangażowani do poszczególnych przedstawień.

Stan zatrudnienia solistów na dzień 30.06.2014 r. wynosił 8 osób. Zgodnie z kartoteką wynagradzania średnie miesięczne wynagrodzenie solistów wynosiło 3.854,05 zł brutto, zaś całkowity koszt wynagrodzenia solistów poniesiony za ten okres wyniósł 205.699,96 zł brutto z czego kwota 43.830,00 zł brutto stanowiła wypłatę wynagrodzenia dodatkowego z tytułu wykonania ponadnormowego.

W czerwcu 2014 r. Dyrektor Opery zmienił angaż trzem pracownikom chóru na solistów-śpiewaków (z dniem 01.07.2014 r.), co wygenerowało koszt w wysokości 27.297,00 zł z czego kwota 16.300,00 zł to koszt dodatku ponadnormowego.

W trakcie kontroli ustalono, iż dnia 03.04.2014 r. Dyrektor Opery Aneks do Regulaminu Wynagradzania pracowników Opery i Filharmonii Podlaskiej wprowadził zmiany do sposobu rozliczania wynagrodzenia ponadnormowego w danym miesiącu *w ten sposób, że do normy określonej w § 10 ust.1 w pierwszej kolejności wlicza się wszystkie przedstawienia, w których pracownik brał udział z wyjątkiem koncertów symfonicznych a następnie dodaje się ilość koncertów symfonicznych* przy określonym wynagrodzeniu za wykonanie koncertu symfonicznego płatnego o 50 zł więcej niż za wykonanie przedstawienia (wcześniejszy Regulamin wskazywał na wypłatę wynagrodzenia dodatkowego, ponadnormowego w jednej stawce dla obu wykonania). Ponadto ww. Aneks wprowadził nowe stawki za wynagrodzenia dodatkowe ponadnormowe, które w przypadku solisty zwiększają wynagrodzenie:

- za wystąpienie I planowe stawka 530zł została zwiększona na 800 zł,
- za wystąpienie II planowe stawka z 350zł została zwiększona na 500 zł,
- za wystąpienie III planowe stawka z 200zł została zwiększona na 300 zł.

Ww. Aneks został podpisany przez Związki Zawodowe oraz Dyrektora Opery, nie zawierał zaś podpisu Głównego Księgowego, który potwierdzałby zabezpieczenie środków finansowych na zwiększenie kwot wynagrodzenia ponadnormowego.

(pkt 5.1.8.do 5.1.11. protokołu kontroli)

4.3.2. Wynagrodzenie chóru do 30.06.2014 roku stanowiło kwotę łącznie: 1.659.444,31 zł z czego kwota 95.200,00 zł stanowiła wypłatę wynagrodzenia ponadnormowego. Przeprowadzona analiza miesięcznego wykorzystania pracowników chóru wykazała, iż w tym okresie występowały miesiące gdzie pracownicy w znacznym stopniu nie wykonywali swoich norm, zaś w innych miesiącach ilość przedstawień była tak wysoka, że spowodowała znaczny wzrost kosztów z tytułu wypłaconych dodatków ponadnormowych.

Wysoka kwota wypłaconych dodatków ponadnormowych orkiestry oraz chóru świadczy o złej organizacji pracy Jednostki. Duża ilość występów w jednym miesiącu wpływająca na zwiększenie kosztów dodatkowego wynagrodzenia, zaś niewykonanie norm w innych miesiącach, jest przyczyną złego planowania wykorzystania pracowników.

(pkt 5.1.12 protokołu kontroli)

4.4. Analizując wykaz dodatków funkcyjnych wypłaconych do czerwca 2014 roku należy stwierdzić, że w kontrolowanej Jednostce nadal występowały przypadki przyznania dodatków funkcyjnych, w wysokości niewspółmiernej do ilości nadzorowanych osób. Jako przykład można wskazać wypłacone w 2013 r. i 2014 r. dodatki funkcyjne: Kierownika Biura – Asystenta Dyrekcji w wysokości 600 zł miesięcznie (kierującego pracą jednego pracownika), natomiast Kierownik Działu Administracyjno-Gospodarczego, kierujący pracą 11 pracowników - 500 zł.

(pkt 5.1.17 protokołu kontroli)

4.5. Z rozmowy z Kierownikiem Działu Spraw Kadrowych i Socjalnych wynikało, że zasady zatrudniania i przyznawania wynagrodzenia pozostały bez zmian, tj. pozostały w indywidualnej, dowolnej gestii Dyrektora. W OiFP nadal obowiązywał Regulamin Wynagradzania Pracowników – wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora Nr 32/2012 z dnia 11.09.2012 r. nie zawierający tabeli zaszeregowania i wynagradzania pracowników.

(pkt 5.1.1 protokołu kontroli).

4.6. Prowadzenie niekonsekwentnej polityki kadrowej.

W roku 2013 w Operze doszło do rozwiązania stosunku pracy z niektórymi pracownikami oraz do zatrudnienia nowych pracowników.

Łączne wynagrodzenie zwolnionych 21 osób wynosiło 83.149,80 zł (wynagrodzenie zasadnicze miesięcznie z ZUS pracodawcy), natomiast nowozatrudnionych 18 wyniosło 71.149,91 zł.

Na skutek redukcji etatów oraz zatrudnienia kolejnych pracowników - oszczędność wyniosła jedynie ok. 11.999,89 zł brutto miesięcznie.

W skierowanym do Departamentu Kultury i Dziedzictwa Narodowego piśmie z dnia 20.05.2014 r. (DK/67/14) Dyrektor Opery poinformował iż w związku z trudną sytuacją Opery zostaną podjęte m.in. czynności związane ze zwolnieniem 23 pracowników, którym z dniem 30.06.2014 r. kończy się umowa o pracę, co przyczyni się do wygenerowania oszczędności w wysokości około 111.000 zł(z ZUS pracodawcy) miesięcznie, co w skali roku przyczyni się do oszczędności w kwocie 1.332.000 zł.

Analiza zatrudnienia w 2014 roku wykazała, iż Dyrektor Opery w związku z upływem stosunku pracy z dniem 30.06.2014 r. oraz 12.07.2014 r. nie przedłużył umowy z 10 pracownikami, zaś z 5 rozwiązał umowę o pracę przy czym rozwiązanie umowy o pracę z rzecznikiem prasowym zostało zastąpione podpisaniem umowy o dzieło na wykonywanie funkcji rzecznika prasowego. W tym też

roku została zatrudniona 1 nowa osoba na stanowisku „Asystent dyrektora ds. klientów kluczowych”. Na skutek redukcji etatów oraz zatrudnienia kolejnych pracowników oszczędność wyniosła 49.638,64zł miesięcznie - planowana redukcja kosztów związana ze zwalnianiem pracowników została wykonana w ok. 45%.

(pkt 5.1.13 protokołu kontroli)

5. W 2013 r. oraz w dalszym ciągu w I poł. 2014 r. Dyrektor zaciągając zobowiązania nie analizował bieżącej i przyszłej sytuacji finansowej Opery. Stwierdzono nieskuteczną kontrolę zarządczą, która winna zapewnić zgodność działania z przepisami prawa, skuteczny przepływ informacji oraz zarządzanie ryzykiem. Dowodem na to były poniższe fakty:

a) Przeprowadzona analiza losowo wybranych umów cywilno - prawnych zawartych z pracownikami obcymi w roku 2013 (IX-XII) oraz w I półroczu 2014 r. wykazała, że 11 umów potwierdzających zaciągnięcie zobowiązania finansowego nie zostało przedłożonych do akceptacji przez Głównego Księgowego Opery. Nie przestrzegano w tym przypadku zasady wynikającej z postanowień art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., a dodatkowo w roku 2014 postanowień § 2 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego Opery, obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2014 r.

Powyższe świadczy o nieefektywnym i nieskutecznym przepływie informacji, tj. nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z art. 68 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn.zm.).

(pkt 5.3. protokołu kontroli)

b) Przeprowadzona analiza losowo wybranych umów o dzieło obejmujących kwoty brutto powyżej 50.000 zł, zawartych przez Operę w latach 2013 - I półroczu 2014r w aspekcie obowiązku stosowania procedur ustawy z dnia 29.01.2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (j.t. Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn.zm.) wykazała, że *Umowa o dzieło nr 173/DA/2013* zawarta w dniu 12.11.2013 r. z Panią D.W.B. (solistka w operze „Traviata”), została zawarta z pominięciem obowiązujących procedur w/w ustawy. Zgodnie z umową, solistka miała wystąpić maksymalnie w 10 spektaklach, a dzieło miało być wykonane do dnia 30.06.2014 r. Wstępnie wyliczone wynagrodzenie z tytułu realizacji przedmiotowej umowy miało wynieść 46.600,00 zł. Faktycznie jednak wynagrodzenie wypłacone dla Pani D. W. B., wyniosło 60.200,00 zł, co stanowiło równowartość 14.976,61 euro.

Z powyższego wynika, że Opera nie zastosowała się do postanowień art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn.zm.).

Obowiązek zastosowania przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* określony w art. 4 pkt 8 występował (w dacie zawarcia umowy, tj. 12.11.2013 r.) w przypadku zamówień powyżej progu kwotowego 14.000 euro. Wg kursu euro obowiązującego w dacie zawarcia umowy była to kwota 56.274,40 zł, a więc obowiązek zastosowania przepisów ustawy przy faktycznym wydatkowaniu kwoty 60.200,00 zł (równowartość 14.976,61 euro) był oczywisty.

(pkt 5.3. protokołu kontroli)

6. Organizacja przez Dyrektora Opery w dalszym ciągu nierentownych wydarzeń artystycznych, np. współorganizacja koncertu symfonicznego pt. „Muzyczne impresje” oraz benefisu prof. Macieja Kaczmarek w dniu 12.04.2014 r. w porozumieniu z firmą: Symposion MH sp. z o.o.

na podstawie zawartej umowy z dnia 08.03.2014 r. (Kontrolerzy/audytorzy ustalili, że ww. koncert był koncertem zamkniętym). Ustalono, że przychód z ww. wydarzenia artystycznego stanowił kwotę ogółem: 35.750,00 zł brutto, zaś koszty bezpośrednie wyniosły ogółem: 12.726 zł brutto, oraz minimalne koszty przygotowania oraz występu pełnego składu orkiestry i chóru Opery wyniosły kwotę ogółem: 34.310,00 zł brutto. W związku z tym Jednostka poniosła na tym wydarzeniu stratę (przy określeniu minimalnych kosztów) ogółem: (-) 11.286,00 zł brutto.

Stwierdzono ponadto, że współorganizacja ww. wydarzenia artystycznego przez Operę, która poniosła wysokie koszty produkcji koncertu, była przykładem wydatkowania środków publicznych, które nie były związane z działalnością statutową Opery. Wydarzenie, jakim było przygotowanie zamkniętego koncertu oraz benefisu profesora medycyny nie można zakwalifikować jako promocja kultury i sztuki.

(pkt 7.1. protokołu kontroli)

7. Zgodnie z art.13 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz § 11ust. 1 Statutu Opery i Filharmonii Podlaskiej – Europejskiego Centrum Sztuki w Białymstoku zatwierdzonego Uchwałą nr XXIX /367/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 14 czerwca 2013 roku - Organem doradczym i opiniodawczym Dyrektora jest Rada artystyczno-programowa. Powołuje ją i ustala regulamin Dyrektor. Takiego organu w Operze nie ma. Rada ta została powołana ustnie (18.12.2012) i odwołana (21.03.2014) również ustnie. Jednakże członkowie Rady wybrani na zebraniu w dniu 12.12.2012 roku prowadzą kalendarz spotkań Rady. Dokumentacja pracy Rady wskazywała, że w okresie jej działania członkowie Rady kierowali do kierownictwa Opery swoje uwagi odnośnie aspektów zarządczo-organizacyjnych.

(rozdz. IX protokołu kontroli)

8. Po zakwestionowaniu (w czasie przeprowadzania kontroli w roku 2013) pobierania zaliczek przez Dyrektora Opery - ponownie stwierdzono:

- pobranie zaliczki w kwocie 15.000 zł, (brak wskazania celu pobrania zaliczki) w dniu 14.11.2013 r. Niniejsza zaliczka została spłacona w dniu 20.12.2013 r. (potrącona kwota z II raty za honorarium za reżyserię „Traviata”); niezgodne z terminami wypłat wynagrodzeń z tyt. realizacji poszczególnych umów o dzieło.
- w dniu 28.07.2014 r. zgodnie z dyspozycją Pana Dyrektora wypłacono zaliczkę w kwocie 3.000 zł na poczet wynagrodzenia za m-c lipiec. Wypłata ww. zaliczki na poczet przyszłego wynagrodzenia Pana Dyrektora była niezgodna z treścią § 3 ust. 4 Umowy o zarządzaniu Operą i Filharmonią Podlaską – Europejskie Centrum Sztuki w Białymstoku z dnia 14.07.2014 r., ponieważ „Wynagrodzenie (...) płatne będzie na podstawie przedkładanych przez Zarządcę rachunków w terminie 7 dni od daty doręczenia rachunku instytucji kultury”.

(pkt 8.1. i 8.2.2. protokołu kontroli)

9. W czasie ww. czynności kontrolnych Zarządca – Pan Roberto Skolmowski był nieobecny z uwagi na przerwę w świadczeniu pracy (w okresie 2-30.07.2014 r.), na co uzyskał zgodę Organizatora w dniu 30.06.2014 roku. Zgodnie z § 10 ust.2 Umowy o zarządzaniu Operą i Filharmonią Podlaską – Europejskim Centrum Sztuki w Białymstoku z dnia 14.07.2011 r. zarządca podczas wykorzystywania przerwy w pracy winien wskazać osobę bezpośrednio go zastępującą. W świetle skontrolowanych dokumentów taka osoba nie została wskazana przez

Zarządcę. Zastępca Dyrektora zaś znajdował się na urlopie wypoczynkowym w dniach 3-11.07.2014 r. oraz 16-31.07.2014 r.

(pkt 1.7. protokołu kontroli)

Mając na uwadze ustalenia kontroli w celu zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art.69 w związku z art. 68 ust. 1 i 2 ustawy *o finansach publicznych* (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) oraz wobec stwierdzonej pogarszającej się sytuacji i utraty bieżącej płynności finansowej przez Operę w 2014 r., **zalecam:**

1. Niezwłocznie zmienić zasady oraz sposób zarządzania Operą na mniej kosztochłonny, gdyż istnieje realne zagrożenie, że w kolejnych miesiącach 2014 roku zabraknie środków finansowych na uregulowanie zaległych oraz bieżących zobowiązań finansowych, a kwota zobowiązań wymagalnych będzie ciągle wzrastać, co w konsekwencji doprowadzi do permanentnej niewypłacalności OiFP.

2. Plany finansowe oraz repertuarowe tworzyć zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Wprowadzić zasadę korelacji między planami finansowymi a planami repertuarowymi, które będą odzwierciedleniem planistyczno - zarządczych działań kierownictwa Jednostki. Bezwzględnie wprowadzić zasady planistyczno – zarządcze polegające na kosztorysowaniu działalności statutowej Opery.

Przy konstruowaniu planów repertuarowych na lata następne należy rozważyć, czy wszystkie planowane przedsięwzięcia operowo – musicalowe należy produkować we własnym zakresie, czy też np. wejść w kooperacje z innymi operami lub teatrami w kraju.

3. Bezwzględnie przestrzegać zasady, aby podstawą gospodarki finansowej był roczny plan finansowy. Dokonując koniecznych zmian planów finansowych Opery, przestrzegać zasad planowania w instytucjach kultury, opisanych w art. 27 ust. 4. ustawy z dnia 25.10.1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (j.t. Dz.U.2012 r., poz. 406 z późn. zm.), w związku z art. 46 ust. 1 oraz z art. 52 ust. 2 i 3 ustawy *o finansach publicznych* (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn.zm.).

Plany finansowe i repertuarowe (w tym planowane premiery) winny odzwierciedlać realne możliwości finansowe Opery bez konieczności zwiększania zadłużenia Jednostki.

4. Prowadzić oszczędną i racjonalną politykę placowo – kadrową.

4.1. 4.2. Do momentu uzyskania poprawy kondycji finansowej Jednostki, zalecam: zaniechać wszelkich podwyżek wynagrodzeń oraz ograniczyć przyznawanie nagród pracownikom.

4.3. Wprowadzić taki plan pracy, aby pracownicy byli racjonalnie wykorzystywani w ramach zajmowanych stanowisk pracy.

4.3.1. W związku z pogarszającą się sytuacją finansową Opery zaleca się:

- przywrócić normy artystyczne do wcześniej ustalonych przed dniem 01.09.2013 r., co będzie miało poważny wpływ na obniżenie kosztów wynagrodzenia solistów,

- przywrócić stawki za wynagrodzenia dodatkowe ponadnormowe solistów na te, które obowiązywały przed wprowadzeniem aneksu z dnia 03.04.2014r. do Regulaminu Wynagradzania pracowników Opery i Filharmonii Podlaskiej.

Ponadto, w związku z dużym kosztem zatrudniania solistów-spiewaków, ich niepełnym wykorzystaniem, braku kontroli nad ich czasem pracy, konieczności doangażowywania innych solistów z zewnątrz, zaleca się zmianę formy zatrudniania tej grupy zawodowej poprzez angażowanie ich na zasadach kontraktowych, skonstruowanych na takich zasadach aby przynosiły większe korzyści Jednostce. Aktualnie na rynku pracy istnieje wiele grup tzw. wolnego zawodu, które zatrudniane są na zasadach kontraktowych, które dla obu stron są korzystne, a z punktu widzenia pracodawcy dodatkowym atutem takiej umowy jest również to, iż samodoszktałcanie i indywidualna praca takiej osoby jest w jego gestii. Pracodawca zleca i opłaca usługę wykonaną na oczekiwanym poziomie, (a nie zleca i płaci za przygotowanie takiej osoby do wykonywania danej usługi) i nie ponosi kosztu osobowego utrzymania etatu.

W przypadku kontynuacji zatrudnienia solistów na umowę o pracę zaleca się określenie norm artystycznych w taki sposób, aby generowane koszty wynagrodzeń były korzystne Operze.

4.3.2. Przy dużej obsadzie personalnej pionu artystycznego (chór, orkiestra, należy w sposób bardziej oszczędny angażować artystów z zewnątrz, co winno przyczynić się do zmniejszenia kosztów związanych z wypłatą honorariów. Jednocześnie należy w tym zakresie dokonać zmiany regulaminu wynagradzania - zwiększając normy pracownikom pionu artystycznego ustalając taki okres rozliczeniowy, który wyeliminuje sytuacje niewypracowania norm przez pracowników w poszczególnych miesiącach, sprowadzając do racjonalnego poziomu i dostosowując do sytuacji ekonomicznej Opery, konieczność wypłaty wynagrodzeń ponadnormowych w miesiącach obfitujących w wydarzenia artystyczne.

4.4. Ponownie 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”*, do czego obliguje zapis §4 ust.2 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 03.10.2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r. poz. 1105), zgodnie z którym: „Przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego uwzględnia się liczbę podległych pracowników”.

4.5. Ponownie zaleca się: *„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”*.

W celu usprawnienia kontroli zarządczej w kontrolowanej Jednostce należy wziąć pod uwagę, że Regulamin wynagradzania pracowników powinien dać podstawę do tworzenia przejrzystej (w miarę ujednoliconej) struktury stanowisk wprowadzenie kategorii zaszeregowania oraz

przypisanie im odpowiednich stanowisk pracy tworzyłoby element ścieżki awansu zawodowego i finansowego pracowników.

Ponownie zaleca się „*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.*”

4.6. Kierownictwo Jednostki powinno posiadać wystarczającą wiedzę i umiejętności organizacyjno – zarządcze, które pozwolą należycie dostosować zatrudnienie i system zarządzania kadrami do poziomu najbardziej zoptymalizowanego. Wynagrodzenia personelu winny odpowiadać rzeczywistym możliwościom ekonomicznym Opery.

Poza tym, w przyszłości z chwilą uzyskania optymalnej kondycji finansowej, przed podjęciem decyzji o zwiększeniu wynagrodzeń lub przyznawania nagród pracownikom, należy bezwzględnie zabezpieczyć środki finansowe przeznaczone na ten cel - bezwzględnie uzgadniać z Głównym Księgowym zgodnie z zasadą wynikającą z art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., oraz postanowień § 2 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego Opery, obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2014r.

5. Uskutecznić w Operze kontrolę zarządczą. Przestrzegać zasad wynikających z art. 68 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, wprowadzić efektywny i skuteczny przepływ informacji.

- bezwzględnie przestrzegać zasadę wynikającą z postanowień art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., a także postanowień § 2 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego Opery, obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2014 r.
- przed zawarciem umów rodzących zobowiązania finansowe, należy dokonywać szczegółowej kalkulacji kosztów Opery. Kalkulacja oraz planowanie kosztów ma m. in. wyeliminować ewentualne przypadki naruszania 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.

6. Zaleca się racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi podczas organizowania wszelkich przedsięwzięć o charakterze komercyjnym.

Zaniechać współorganizację niedochodowych przedsięwzięć, które mają charakter przedstawień zamkniętych i nie przynoszą wymiernych efektów ekonomicznych OiFP.

7. Niezwłocznie Powołać Radę artystyczno-programową, zgodnie z art.13 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz § 11 ust. 1 Statutu Opery i Filharmonii Podlaskiej – Europejskiego Centrum Sztuki w Białymstoku zatwierdzonego Uchwałą nr XXIX /367/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 14 czerwca 2013 r.

8. Zaniechać pobierania zaliczek przez Dyrektora z tytułu dodatkowych umów oraz z tytułu wynagrodzenia.

9. Przeprowadzić analizę i aktualizację zakresów czynności i obowiązków pracowników oraz bezwzględnie wprowadzić zapisy dotyczące zastępstw na czas nieobecności w pracy.

W przyszłości nie dopuścić do sytuacji aby podczas nieobecności Dyrektora oraz Z-cy Dyrektora nie była wskazana osoba bezpośrednio go zastępująca.

10. Wyeliminować inne nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli.

O sposobie i terminie wykonania powyższych zaleceń proszę powiadomić Marszałka Województwa Podlaskiego w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Z poważaniem

MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA

Jarosław Zygmunt Dworzański

Do wiadomości:

1. Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego w/m,

2. Biuro Audytu Wewnętrznego w/m,

3. a/a.

DYREKTOR

Biura Kontroli Finansowej

Barbara Wojcik

SKARBNIK
WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Henryk Gryko

DYREKTOR

Biura Audytu Wewnętrznego

Piotr Trochimowicz

13