

Podsumowanie przeprowadzonego w jednostkach oświatowych Gminy Wąwolnica audytu opracowane przez audytora, Bożenę Oleksy, Nr upr.Zaśw.M.F.1500/2005.

Z upoważnienia Wójta Gminy Wąwolnica został przeprowadzony audyt wewnętrzny w jednostkach oświatowych Gminy Wąwolnica:

- 1) Szkole Podstawowej w Wąwolnicy,
- 2) Gimnazjum Publicznym w Wąwolnicy,
- 3) Szkole Podstawowej w Karmanowicach,
- 4) Przedszkolu Samorządowym w Wąwolnicy;

Zakres audytu we wszystkich jednostkach oświatowych był taki sam w celu możliwości porównania zasad funkcjonowania poszczególnych jednostek i obejmował:

- a) Ustalenia ogólnie – organizacyjne.
- b) Księgowość i sprawozdawczość budżetowa.
- c) Prawidłowość opracowania i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej.
- d) Wykonanie planu finansowego.

Ad.a

W zakresie ustaleń ogólnie – organizacyjnych audytor zwrócił uwagę tylko na niekompletne powierzenie obowiązków i uprawnień w związku z faktem prowadzenia ksiąg rachunkowych wszystkich jednostek oświatowych w siedzibie urzędu gminy;

Dyrektorzy szkół, dyrektor gimnazjum i przedszkola nie powierzyli Wójtowi Gminy Wąwolnica odpowiedzialności za rachunkowość w zakresie wskazanym w przepisach art.4 ust.3 ustawy o rachunkowości i nie powierzyli uprawnień i obowiązków wymienionych w przepisach art.54 ust.1 pkt 2 i 3 lit.a i b ustawy o finansach publicznych, a więc:

- wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi,
- dokonywania wstępnej kontroli:

- a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
- b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Nie powierzenie odpowiedzialności i uprawnień w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oznacza, że księgowy bez upoważnienia wykonuje dyspozycje środkami pieniężnymi – dokonuje zapłaty za wydatki, które są prawidłowo zatwierdzone do zapłaty przez dyrektorów szkół, gimnazjum i przedszkola, a nie powierzenie odpowiedzialności za dokonywanie wstępnej kontroli:

- a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
- b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, powoduje, że za zgodność wydatku z planem finansowym odpowiedzialność ponoszą dyrektorzy szkół, dyrektor gimnazjum i dyrektor przedszkola; wymienione osoby ponoszą również odpowiedzialność za kompletność i rzetelność dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Ad.b

W zakresie księgowości i sprawozdawczości kontroli poddano:

- prawidłowość opracowania dokumentacji opisującej przyjęte w jednostkach oświatowych zasady rachunkowości,
- stan i kompletność urządzeń księgowych stanowiących księgi rachunkowe, prawidłowość i terminowość zapisów w ewidencji księgowej każdej z jednostek,
- prawidłowość i rzetelność sporządzonych sprawozdań finansowych, budżetowych i w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość, rzetelność i terminowość przeprowadzonych inwentaryzacji;

Audytór w tych zakresach nie stwierdził nieprawidłowości, a drobne uwagi nie miały wpływu na pozytywną opinię.

Ad. c

Audytór sprawdził prawidłowość zorganizowania i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w kontrolowanych jednostkach w oparciu o postanowienia standardów kontroli zarządczej i tu ustalił, że wykorzystywane były w poddanych audytowi jednostkach w bardzo ograniczonym stopniu.

Audytór stwierdził, że przede wszystkim:

- nie dokonano samooceny i niezależnej oceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem,
- nie określono misji jednostki,
- nie określono celów, zadań jednostki w co najmniej rocznej perspektywie i mierników ich wykonania,
- nie dokonano identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, a w konsekwencji nie dokonano:
 - analizy ryzyka mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków,
 - nie określono akceptowanego poziomu ryzyka,
 - nie określono rodzaju reakcji na stwierdzone istotne ryzyka,
 - nie określono działań mających na celu zmniejszenie skutków istotnych ryzyk,
- nie określono mechanizmów służących zapewnieniu ciągłości działalności kontrolowanych jednostek,
- nie określono mechanizmów służących ochronie zasobów jednostki,
- nie opracowano i nie wdrożono do stosowania procedur, mechanizmów służących zabezpieczeniu systemów informatycznych, w tym procedur zabezpieczenia danych osobowych w systemach informatycznych,
- nie opracowano procedur w zakresie informacji i komunikacji, w tym procedur w zakresie informacji i komunikacji: bieżącej, wewnętrznej i zewnętrznej.

Ad. d Wykonanie planu finansowego.

Audytór poddał kontroli wydatki ponoszone na utrzymanie poszczególnych jednostek oświatowych z podziałem na finansowanie ich ze środków subwencji oświatowej i z budżetu gminy i ustalił, że w poszczególnych latach i jednostkach oświatowych kształtowały się one następująco:

1) Szkoła Podstawowa w Wąwolnicy:

a) rok 2013

Koszty Szkoły Podstawowej w Wąwolnicy: 1.746.833,05 zł, z czego sfinansowane subwencją oświatową 1.502.884,00 zł, a więc z budżetu gminy pokryto wydatki w kwocie 243.943,05 zł; Kwotę wydatków pokrytych z subwencji wyliczono w sposób następujący: liczba uczniów: 179 pomnożona przez kwotę subwencji na 1 ucznia: 8.396,00 zł daje nam kwotę 1.502.884,00 zł.

b) rok 2014

Koszty ogółem: 1.766.815,67 zł, sfinansowane subwencją oświatową 1.673.352,00 zł, z budżetu gminy 93.463,67 zł;

(kwota wydatków pokrytych z subwencji wyliczona następująco: liczba uczniów: 183 pomnożona przez kwotę subwencji na 1 ucznia: 9.144,00 zł daje nam kwotę 1.673.352,00 zł.

c) rok 2015

Koszty ogółem: 1.922.535,00 zł, sfinansowane subwencją oświatową 1.821.888,00 zł (kwota wydatków pokrytych z subwencji wyliczona następująco: liczba uczniów: 192 pomnożona przez kwotę subwencji na 1 ucznia: 9.489,00 zł daje kwotę 1.821.888,00 zł.

2) Gimnazjum Publiczne w Wąwolnicy:

a) rok 2013

Koszty Gimnazjum w Wąwolnicy: 1.463.168,85 zł, z czego sfinansowane subwencją oświatową 999.124,00 zł, a więc z budżetu gminy pokryto wydatki w kwocie 464.044,85 zł; Kwotę wydatków pokrytych z subwencji wyliczono w sposób następujący: liczba uczniów: 119 pomnożona przez kwotę subwencji na 1 ucznia: 8.396,00 zł daje kwotę 999.124,00 zł.

b) rok 2014

Koszty ogółem: 1.431.172,01 zł, sfinansowane subwencją oświatową 886.968,00 zł, z budżetu gminy 544.204,01 zł;
(kwota wydatków pokrytych z subwencji wyliczona następująco: liczba uczniów: 97 pomnożona przez kwotę subwencji na 1 ucznia: 9.144,00 zł daje nam kwotę 886.968,00 zł).

c) rok 2015

Koszty ogółem (planowane): 1.462.700,00 zł, sfinansowane subwencją oświatową 986.856,00 zł, z budżetu gminy 475.844,00 zł;
(kwota wydatków pokrytych z subwencji wyliczona następująco: liczba uczniów: 97 pomnożona przez kwotę subwencji na 1 ucznia: 9.144,00 zł daje kwotę 886.968,00 zł).

3) Szkoła Podstawowa w Karmanowicach:

a) rok 2013

Koszty Szkoły Podstawowej w Karmanowicach: 928.553,10 zł, z czego sfinansowane subwencją oświatową 503.760,00 zł, a więc z budżetu gminy pokryto wydatki w kwocie 424.793,10 zł;
Kwotę wydatków pokrytych z subwencji wyliczono w sposób następujący: liczba uczniów: 60 pomnożona przez kwotę subwencji na 1 ucznia: 8.396,00 zł daje kwotę 503.760,00 zł.

b) rok 2014

Koszty ogółem: 853.944,31 zł, sfinansowane subwencją oświatową 530.352,00 zł, z budżetu gminy 323.592,31 zł;
(kwota wydatków pokrytych z subwencji wyliczona następująco: liczba uczniów: 58 pomnożona przez kwotę subwencji na 1 ucznia: 9.144,00 zł daje nam kwotę 530.352,00 zł).

c) rok 2015

Koszty ogółem (planowane): 997.253,00 zł, sfinansowane subwencją oświatową 550.362,00 zł, a z budżetu gminy: 446.891,00 zł;
(kwota wydatków pokrytych z subwencji wyliczona następująco: liczba uczniów: 97 pomnożona przez kwotę subwencji na 1 ucznia: 9.144,00 zł daje kwotę 886.968,00 zł).

Podsumowując ogólna kwota wydatków ponoszona na oświatę w poszczególnych latach, w tym kwota finansowana z subwencji oświatowej i z budżetu przedstawia się następująco:

- 1) rok 2013 kwota wydatków na oświatę: 5.728.808,83 zł, w tym z budżetu gminy 2.723.213,83 zł (subwencja: 3.005.595,00 zł),
- 2) rok 2014 kwota wydatków ogółem: 5.762.062,82 zł, w tym z budżetu gminy: 2.671.341,82 zł (subwencja: 3.090.721,00 zł),
- 3) rok 2015 planowana kwota wydatków: 5.762.062,82 zł, z budżetu gminy: 2.403.043,82 zł (kwota subwencji 3.359.019,00 zł);

Audytora przeanalizował również koszty utrzymania przedszkola i oddziałów przedszkolnych; poniżej podaję zestawienie tych kosztów w latach 2013 – 2015;

1) rok 2013

a) oddziały przedszkolne:

- wydatki sfinansowane z budżetu gminy: 190.837,42 zł

b) przedszkole: koszty ogółem: 912.470,98 zł, w tym wpłaty rodziców i środki z urzędu wojewódzkiego: 75.534,36 zł, a więc z budżetu gminy wydatkowano: 836.936,62 zł;

2) rok 2014

a) oddziały przedszkolne:

- wydatki ogółem: 265.491,23 zł, w tym środki z urzędu wojewódzkiego: 79.726,00 zł; z budżetu gminy wydatkowano: 185.765,23 zł;

b) przedszkole: wydatki ogółem: 893.888,74 zł, w tym wpłaty rodziców i środki z urzędu wojewódzkiego: 128.690,76 zł; wydatki z budżetu gminy 765.197,98 zł;

3) rok 2015

a) oddziały przedszkolne

- wydatki ogółem: 181.900,00 zł, w tym środki z urzędu wojewódzkiego: 132.479,00 zł; z budżetu gminy zaplanowano: 49.421,00 zł,

b) przedszkole

- wydatki ogółem: 960.500,00 zł, w tym środki z urzędu wojewódzkiego 102.378,00 zł; z budżetu zaplanowano wydatki w kwocie: 858.122,00 zł.

Wyniki audytu wskazują, że tak duże wydatki ponoszone z budżetu gminy na placówki oświatowe wynikają z niepodejmowania żadnych programów czy działań w celu racjonalizacji kosztów.

W okresie poddanym audytowi organ prowadzący – Wójt Gminy Wąwolnica nie dokonywał żadnych korekt arkuszy organizacyjnych, a tym samym akceptował ich postanowienia, które w konsekwencji prowadziły do zwiększania kosztów.

Te postanowienia powodujące nieuzasadniony wzrost kosztów to przede wszystkim akceptowanie podziału klas, np.: w Szkole Podstawowej w Wąwolnicy, wprowadzie zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, ale bez zważania na finanse szkoły w dwóch klasach drugich uczy się odpowiednio 13 i 14 dzieci – łącznie 27 uczniów, dwóch klasach piątych po 14 dzieci – łącznie 28 dzieci, a w dwóch klasach szóstych odpowiednio 14 i 13 dzieci – łącznie 27 uczniów. Audytor zwraca uwagę, że należało zakwestionować taki podział i zamiast 6 klas utworzyć 3 klasy, a dokonać podziału na grupy tylko w przypadku przedmiotów, gdzie taki podział jest niezbędny.

W Gimnazjum w 2014 roku ilość uczniów to 101, którzy uczyli się w 6 klasach:

- w klasie I naukę pobierało 32 uczniów w 2 klasach (po 16 uczniów),
- w klasie II 29 uczniów w 2 klasach (po 14 i 15 uczniów),
- w klasie III 38 uczniów w 2 klasach (po 19 uczniów);

W sumie zamiast 3 klas funkcjonowało ich 6 generując bardzo duże koszty, co pokazano w tym wystąpieniu.

Jednak najwyższe koszty generowane są w Szkole Podstawowej w Karmanowicach, w której bardzo mała liczba dzieci jest powodem takiej trudnej sytuacji.

Liczba dzieci w poszczególnych klasach w Szkole Podstawowej w Karmanowicach przedstawia się następująco:

- klasa I – 11 uczniów,
- klasa II – 10 uczniów,
- klasa III – 5 uczniów,
- klasa IV – 14 uczniów,
- klasa V – 11 uczniów,
- klasa VI – 7 uczniów;

Mała liczba uczniów powoduje naliczenie niskiej kwoty subwencji, a koszty związane z funkcjonowaniem placówki, w tym głównie wynagrodzenia i pochodne (składki ZUS, zaliczka na podatek dochodowy od osób fizycznych, koszty energii, ogrzewania i.t.p. muszą być ponoszone w celu zapewnienia właściwych warunków nauki dzieciom.

Kolejna przyczyna tak dużej kwoty dopłaty z budżetu gminy do funkcjonujących placówek oświatowych to fakt nie stosowania zasady tzw. dopełniania etatów.

Nauczyciel który w jednej placówce nie posiada pełnego pensum nie posiada zawartej umowy w jednej szkole i dopełnia ten etat w innych placówkach – nauczyciel taki posiada podpisane umowy nawet w 3 szkołach, a w związku z tym nie posiada pełnego etatu w każdej z tych szkół; skutkiem tolerowania takiej sytuacji jest konieczność dopłacania takiemu nauczycielowi wynagrodzenia w postaci tzw. „14” pensji.

W związku z powyższymi ustaleniami audytor wnosi niżej wymienione, bezwzględnie konieczne, do wdrożenia w 2015 roku rekomendacje:

- 1) dokonać weryfikacji arkuszy organizacyjnych na rok szkolny 2015/2016 i nie dopuścić do zbędnego podziału klas, który generuje koszty utrzymania placówek oświatowych (w szkołach podstawowych w przypadku gdy liczba dzieci w klasie przekracza 25 to nie ma obowiązku dzielenia klasy, a taki podział jest wymagany w danej klasie na grupy w przypadku nielicznych przedmiotów; w gimnazjum liczba dzieci w klasie to 30 uczniów, a w przypadku przekroczenia tej liczby zasada jest taka sama jak w szkołach podstawowych);
w arkuszach organizacyjnych na 2015 rok dyrektor szkoły podstawowej dokonał weryfikacji liczby klas, natomiast dyrektor gimnazjum dokonał nieuzasadnionego podziału klas.
- 2) Zweryfikować umowy nauczycieli i nie dopuścić do sytuacji w której jeden nauczyciel zawiera odrębne umowy o pracę w każdej placówce oświatowej, co skutkuje koniecznością wypłaty wyrównania wynagrodzenia.
- 3) Rozważyć zasadność dalszego zatrudniania nauczycieli posiadających ustalone prawo do emerytury.
- 4) Przestrzegać reżimu finansowego, w tym głównie wyraźnie zakomunikować kierownikom placówek oświatowych o niemożliwości zwiększenia zaplanowanych kwot wydatków w ciągu roku budżetowego. Prowadzić co miesięczny monitoring wydatków każdej placówki oświatowej celem optymalizacji wydatków i nie dopuszczania do przekraczania zaplanowanych kwot w poszczególnych paragrafach wydatków, a w przypadku znacznego przekroczenia wydatków danego rodzaju w miesiącu żądać wyjaśnienia przyczyn i wyraźnego komunikowania, że brak środków nie pozwoli na zwiększenie zaplanowanych wydatków.

Końcowa rekomendacja audytora odnosi się do konieczności rozważenia w najbliższej przyszłości powołania Zespołu Szkół w Wąwolnicy w skład którego weszły by wszystkie placówki oświatowe z terenu Gminy Wąwolnica.

Powołany zespół szkół rozwiązał by większość problemów finansowych, a z całą pewnością zahamował wzrost kosztów ich utrzymania.

Powołanie zespołu oddaliłoby w czasie lub nawet uchroniło od podejmowania skrajnych decyzji w sprawie dalszego funkcjonowania Szkoły Podstawowej w Karmanowicach. Jest bowiem rzeczą niedopuszczalną by zahamować rozwój Gminy (budowa, remonty dróg czy też inne inwestycje) z powodu beztroskiego zarządzania placówkami oświatowymi, które do tej pory były przekonane, że plan finansowy który posiadają można w każdej chwili zmienić, a na zwiększone wydatki Gmina weźmie kolejny kredyt, które pokryje te zmiany planu.

Malejąca liczba dzieci, wynagrodzenia nauczycieli – notabene ustalone poza gminą w Ministerstwie, mająca kwota subwencji zmusza do podejmowania nieakceptowanych w oświacie decyzji.

Nie podejmując radykalnych działań, np.: likwidacji szkół należy bezwzględnie wdrożyć zaproponowane przez audytora rozwiązania, które mogą przynieść obniżkę kosztów, a jeżeli nie to z całą pewnością utrzymają koszty na poziomie zaplanowanym w budżecie Gminy Wąwolnica.