

WAK.1711.1b.2015

Egz. nr 3

Protokół kontroli

Zespół kontrolny w składzie: Naczelnik Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli Gustaw Szydłowski, Główny Specjalista Marzenna Duczmańska i Inspektor Grażyna Rybińska działający w oparciu o upoważnienie (sygnatura WO-KP.0052.21.2015) do przeprowadzenia kontroli w Przedszkolu Miejskim Nr 1 w Świnoujściu, przeprowadził kontrolę zgodnie z ramowym programem kontroli – kontrola zarządcza II stopnia.

W wyniku przeprowadzonego postępowania kontrolnego stwierdzono:

I. W zakresie uregulowań prawno-organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem jednostki.

Ustawą z dnia 17 maja 1990r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990r. Nr 34 poz.198) zostały przekazane zadania w zakresie kierowania na swoim terenie działalnością przedszkoli, ich zakładania, zapewniania im lokali i wyposażenia w pomoce naukowe, narzędzia, meble i sprzęt oraz potrzebne środki finansowe i materialne, zapewnienie warunków mieszkaniowych i świadczeń nauczycielom i innym pracownikom zatrudnionym w przedszkolach.

Dnia 02 sierpnia 1995r decyzją Wojewody Szczecińskiego Nr GNG.4.G.7211/141/95 Gmina Miasto Świnoujście nabyła nieodpłatnie nieruchomość w postaci działki zabudowanej Nr 594 o powierzchni 4126m2 położonej w obrębie ewidencyjnym 5.

Decyzją Prezydenta Miasta Świnoujścia WGN 72244/8-6/04/ŚJ z dnia 22 kwietnia 2004r. na powyższej działce ustanowiono trwały zarząd na rzecz Przedszkola Miejskiego Nr 1 przy ul. Warszawskiej 13. Dokument potwierdzający przyjęcie środka trwałego w trwały zarząd przez Przedszkole sporządzono dnia 25.01.2012r.

W Jednostce opracowano Statut przedszkola, który został zatwierdzony Uchwałą Nr 3/2012 Rady Pedagogicznej dnia 31.08.2012.

1. Ustalenie i funkcjonowanie procedur kontroli zarządczej zgodnie z Zarządzeniem Nr 743/2010 Prezydenta Miasta Świnoujścia z 12 listopada 2010r.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

W związku z obowiązkiem funkcjonowania kontroli zarządczej w Przedszkolu opracowano następujące procedury:

1. Procedura kontroli zarządczej.
2. Wytyczne w zakresie ustalania systemu zarządzania ryzykiem.
3. Zakres tematyczny kodeksu etycznego Dyrektora.
4. Procedura w sprawie zasad wyznaczania celów, określania mierników, ich realizacji oraz zasad monitorowania ich osiągnięcia.
5. Zasady etyki zawodowej nauczyciela.
6. Zasady etyki zawodowej nie będących nauczycielami.
7. Dokumentacja kontroli zarządczej.

Powyższe procedury nie zostały wprowadzone zarządzeniem dyrektora, ponadto są zbyt ogólne, powielają zapisy ustawowe i standardy kontroli zarządczej oraz w części zapisy z Zarządzenia Prezydenta dotyczące kontroli zarządczej. Procedury wewnętrzne powinny odzwierciedlać specyfikę jednostki, czyli opisywać kto, w jakich terminach i jakie podejmuje działania w zakresie realizacji kontroli zarządczej.

Stwierdzono również, iż w procedurach kontroli zarządczej brak podstawowych ustaleń dotyczących planowania celów i zadań na dany rok oraz sposobu ich rozliczania poprzez ustanowienie odpowiednich mierników i wskaźników.

Do kontroli przedstawiono dokumenty związane z realizacją kontroli zarządczej tj. analizę ryzyka, i samoocenę stanu kontroli zarządczej. Nie zrealizowano natomiast obowiązku wynikającego z Zarządzenia Prezydenta Miasta Świnoujścia nr 743/2010 § 7 pkt 4c i nie wykonano zestawienia za rok 2014 planowanych do realizacji celów i zadań wraz z miernikami. Wykonany na rok 2014 rejestr ryzyk opisuje sposoby przeciwdziałania zidentyfikowanym ryzykom, które wynikają wprost z przepisów obowiązujących tego typu placówki np. znajomość przepisów bhp czy p.poż jest obligatoryjna i dopiero potwierdzenie ich znajomości umożliwia dopuszczenie do wykonywania obowiązków na zajmowanym stanowisku.

W wyniku realizacji przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem ryzyk powstał dokument, który jest zestawieniem działań wynikających z obowiązujących placówkę przepisów zewnętrznych niezależnych od kierownictwa przedszkola. Nie stwierdzono działań dyrekcyjnych, które nie wynikałyby wprost z obowiązujących przepisów.

Wytyczne przez Jednostkę cele i zadania do realizacji obejmują zakres działalności dla którego zidentyfikowano istotność ryzyka tylko na poziomie umiarkowanym. Zgodnie z założeniami kontroli zarządczej jest to błąd merytoryczny, ponieważ Jednostka powinna się skupić na realizacji podstawowych celów i zadań dla których istotności ryzyka określono na



poziomie wysokim bądź umiarkowanym. Głównym zadaniem kontroli zarządczej jest realizacja postawionych sobie celów oraz niwelowanie w możliwie największym stopniu ryzyka, które może zagrozić ich osiągnięciu.

Wewnętrzne zasady rachunkowości w tym: zakładowy plan kont, instrukcja obiegu i kontroli dokumentów oraz instrukcja inwentaryzacyjna, nie zostały wprowadzone zarządzeniem Dyrektora.

Plan kont- w opracowanym planie kont nie uwzględniono niektórych kont , które widnieją na wykazie komputerowym np. 132, 410,411. Treść opisowa konta 401 nie odpowiada nazewnictwu ponieważ opis dotyczy amortyzacji, a nazewnictwo dotyczy zużycia materiałów i energii.

Z planu kont nie wynika charakterystyka działalności realizowanej przez Jednostkę.

W planie kont nie uwzględniono sposobu tworzenia kont i rozbudowy kont analitycznych w zależności od potrzeb jednostki, czyli przyjętych zasad kwalifikacji zdarzeń oraz prowadzenia kont ksiąg pomocniczych w powiązaniu z kontami księgi głównej. W przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych przy pomocy komputera powinny być wykazane zbiory danych z określeniem ich wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji i w procesach przetwarzania danych. W dokumentacji opisującej politykę rachunkowości przy użyciu komputera Jednostka powinna posiadać opis systemu informatycznego zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji w zależności od struktury oprogramowania wraz z opisem algorytmu i parametrów oraz zasad ochrony danych, datę rozpoczęcia eksploatacji oprogramowania.

Wszelkie zmiany sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych w tym zmiany zakładowego planu kont powinny być dokonywane przez kierownika jednostki w formie pisemnej .

Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo księgowych – w instrukcji widnieją zapisy dotyczące ewidencji przedmiotów w księgach inwentarzowych. Z zapisów wynika, iż o tym czy znajdują się one w ewidencji decyduje Dyrektor , a powinny o tym decydować procedury zatwierdzone przez Dyrektora w których jasno oraz precyzyjnie określono niezmiennie zasady ewidencji przedmiotów.

We wzorach podpisów brak wskazania osoby upoważnionej do zastępstwa Głównej Księgowej.

Instrukcja w sprawie przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych – w instrukcji wskazane są metody inwentaryzacji , które nie są metodami a jedynie rodzajami inwentaryzacji . W opisie pominięto całkowicie metodę porównania danych wynikających z ewidencji księgowej z odpowiednimi dokumentami oraz potwierdzenia sald. Nie opisano także właściwości arkuszy spisowych, które są drukami ścisłego zarachowania.

W Przedszkolu opracowano Regulamin pracy, który nie jest aktualizowany na bieżąco.

Na osobną uwagę zasługuje fakt opracowania Instrukcji bezpieczeństwa pożarowego. Instrukcja w szczegółowy sposób opisuje standardy jakie powinien spełniać budynek przedszkola pod względem ppoż. odnosząc się jednocześnie do faktycznego stanu panującego w przedszkolu. Brak udokumentowania ewentualnie podejmowanych działań w przypadkach gdy budynek nie spełnia obowiązujących standardów.

Ponadto w Jednostce opracowano Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

Opracowane w Przedszkolu Miejskim nr 1 procedury, regulaminy i instrukcje nie zostały wprowadzone zarządzeniem Dyrektora.

2. Ocena celowości zaciąganych zobowiązań i dokonywanych wydatków w związku z realizacją zadań jednostki zgodnie z art.44 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009r.

Nie stwierdzono dokonywania wydatków naruszających zapisy ustawy o finansach publicznych art.44.

Zaciągane zobowiązania spełniały wymogi określone w przepisach o zamówieniach publicznych oraz wynikały z planu finansowego wydatków.

II. Ewidencja księgowa, w tym przede wszystkim:

1. Zgodność ewidencji z obowiązującymi przepisami.
Ewidencja księgowa prowadzona jest zgodnie z ustawą o rachunkowości.
2. Prawidłowość ewidencji składników majątku, rozrachunków i roszczeń, kosztów działalności.
Nie wszystkie dokumenty księgowe są ujmowane w danym okresie sprawozdawczym, którego dotyczą (art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości). Zgodnie z zasadą memoriału w księgach rachunkowych należy ująć wszystkie osiągnięte , przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami niezależnie od terminu ich zapłaty (art. 6 ust.1 ustawy o rachunkowości) .
W Jednostce nie stosuje się jednolitych zasad dotyczących ewidencji kontrahentów , ponieważ fakturę opłacaną przelewem w danym miesiącu księguje się bezpośrednio w koszty, a fakturę opłacaną w następnym miesiącu na koncie rozrachunkowym , czyli na kontrahencie. Powyższy stan powoduje, iż ewidencja księgowa nie odzwierciedla rzeczywistego stanu zawartych transakcji z danym kontrahentem oraz nie zabezpiecza przed różnego rodzaju pomyłkami (np. zapłaceniu podwójnie).
3. Zgodność sprawozdawczości sporządzonej przez Jednostkę z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W Jednostce sprawozdania finansowe sporządzane są na podstawie ksiąg rachunkowych.



III. Inne zagadnienia wynikające ze specyfikacji Jednostki ważne do ustaleń kontroli.

Pomimo opracowania i wprowadzenia do użytku Instrukcji inwentaryzacyjnej, w Przedszkolu Miejskim nr 1 nie przeprowadzono inwentaryzacji spełniającej wymogi ustawy o rachunkowości.

Z dokumentów przedstawionych do kontroli wynika, iż nie dokonano spisu z natury lecz wydrukowano z ewidencji księgowej arkusze spisu inwentaryzacyjnego zawierające wycenę majątku.

Ponadto stwierdzono, że aktywa trwale ewidencjonowane na koncie 020 wartości niematerialne i prawne zostały zinwentaryzowaną metodą spisu z natury, co jest niezgodne z art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, ponieważ powinny być inwentaryzowane w drodze porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami.

Inwentaryzacja nieruchomości powinna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją odpowiedniego zasobu gminnego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych.

Na potwierdzeniach brak takiego porównania oraz potwierdzenia wydanego przez osobę odpowiedzialną za prowadzenie zasobu gminnego.

Ustalono, iż w kontrolowanej Jednostce nie przeprowadzono pełnej inwentaryzacji za rok 2014, pomimo wymogów ustawy o rachunkowości, która nakazuje przeprowadzenie pełnej inwentaryzacji raz na 4 lata.

Ostania dokonana w Jednostce inwentaryzacja odbyła się w roku 2010.

Zgodnie z definicją celem inwentaryzacji jest doprowadzenie danych wynikających z ksiąg rachunkowych do zgodności ze stanem rzeczywistym, jest to więc porównanie stanu rzeczywistego z księgowym. Stwierdzone ewentualne różnice między stanem faktycznym, a księgowym powinny być rozliczone i ujęte w ewidencji księgowej.

Zadaniem inwentaryzacji w ujęciu ustawy o rachunkowości jest ustalenie rzeczywistego stanu aktywów i pasywów jednostki w celu zaktualizowania danych ujętych w jej ewidencji księgowej, co ma wpływ na wycenę i wynik finansowy jednostki oraz rzetelność sporządzanych sprawozdań finansowych i innych.

W jednostkach sektora finansów publicznych inwentaryzacja jest jednym z elementów kontroli zarządczej, która zgodnie z postanowieniami art. 68 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ma na celu m.in. zapewnienie wiarygodności sprawozdań oraz ochronę zasobów.

Nie przeprowadzenie pełnej inwentaryzacji za rok 2014, zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przywołany wyżej przepis stanowi, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości.

Na umowach i zleceniach brak kontrasygnaty Głównej Księgowej, co jest naruszeniem art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji.

Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie oznacza, że nie zgłasza on zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem. Podpis głównego księgowego oznacza również, że nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji oraz, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Na dokumentach źródłowych (fakturach, rachunkach) brak opisów wskazujących celowość dokonywania zakupów towarów i usług.

Ponadto nie wszystkie dokumenty księgowe posiadały podpisy dotyczące sprawdzenia pod względem formalno- rachunkowym oraz zatwierdzone przez główną księgową.

W trakcie kontroli stwierdzono również brak jednakowych standardów w zakresie ustalania dochodu na członka rodziny w przypadku rozpatrywania wniosków o przyznanie świadczeń pieniężnych ze środków finansowych na pomoc zdrowotną. Raz brano pod uwagę dochody półroczne innym razem dochody miesięczne, które są nieporównywalne.

Pomimo opracowania procedury (wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora) dokonywania zakupów o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty określonej w art.4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych w prowadzanych postępowaniach brak dowodów w postaci ofert, notatek potwierdzających zasadność dokonywanych wyborów. W wielu przypadkach nie wiadomo jakich artykułów dotyczy zamówienie oraz w jakich ilościach i po jakich cenach kupowane są wybrane artykuły.

Stwierdzono również liczne przypadki przekraczania terminów płatności. Zobowiązania Jednostki powinny być dokonywane na bieżąco zgodnie z terminami określonymi na fakturach i rachunkach. Płatności dokonywane z opóźnieniem mogą spowodować naliczenie odsetek co stanowi, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na tym protokół zakończono.

Zgodnie z postanowieniami § 29 Regulaminu Kontroli Wewnętrznej „pracownik kontrolowany lub kierownik jednostki kontrolowanej może złożyć w ciągu 7 dni od podpisania protokołu kontroli, pisemne wyjaśnienie co do ustaleń zawartych w tym protokole”.

Wyk. w 3 egz.

Egz. nr 1- Dyrektor Przedszkola nr 1

Egz. nr 2 – Prezydent Miasta

Egz. nr 3- a/a

Wyk. G.Sz. tel. 3217081

DYREKTOR
Przedszkola Miejskiego Nr 1
w Świnoujściu
"Pereleki Małtyku"
mgr Ewa Zdziarska

S-cie 28.08.2015

Naczelnik
Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli

mgr inż. Gustaw Szajkowski

Inspektor
Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli

Grażyna Rybińska