

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.0052.197.2015) do przeprowadzenia kontroli w Przedszkolu Miejskim Nr 10 w Świnoujściu , przeprowadził kontrolę zgodnie z ramowym programem kontroli – kontrola zarządca II stopnia.

W wyniku przeprowadzonego postępowania kontrolnego stwierdzono:

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

1.Podstawa prawna działania jednostki (statut, regulamin) i wyposażenia jej w majątek (uchwała organu stanowiącego miasta i gminy)

W dniu 26.01.2005r. aktem notarialnym zgodnie z Zarządzeniem Nr 10 /MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10.05. 2004r nieodpłatnie przekazano w drodze darowizny Gminie Miastu Świnoujście zabudowane nieruchomości oznaczone numerami działek 342/3 - 802 m2 i 343/2- 1393m2 położone przy ul. Monte Cassino 24 i 25, z przeznaczeniem na realizację zadania własnego Gminy w zakresie oświaty - prowadzenie przedszkola miejskiego.

Ponadto 25.04.2007r. aktem notarialnym Wojskowa Agencja Mieszkaniowa przekazała w drodze darowizny Gminie Miastu Świnoujście niezabudowaną nieruchomość oznaczoną numerem działki 343/3, o pow. 535 m2 położoną przy ul. Wyszyńskiego z przeznaczeniem na plac zabaw dla przedszkola publicznego.

Decyzjami Prezydenta Miasta Świnoujścia z dnia 11.04.2005r oraz 15.01. 2008r. ustanowiono na wyżej wymienionych nieruchomościach trwałe zarząd na rzecz Przedszkola Miejskiego Nr 10.

Dokumenty potwierdzające przyjęcie środków trwałych w trwałe zarząd przez przedszkole Nr 10 sporządzono dnia 15.11.2005r i 12.02. 2008r.

W Jednostce opracowano Statut przedszkola, który został zatwierdzony Uchwałą Nr 1/2015 Rady Pedagogicznej z dnia 20.10.2015r.

Uchwałą Nr XII/125/2007 Rady Miasta Świnoujścia z dnia 29 marca 2007r. nadano Przedszkolu Miejskiemu nr 10 w Świnoujściu nazwę „Kolorowy Świat”.

A-Dell

Sh

2. 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. Zarządzenie Nr 1/2010 Dyrektora przedszkola Miejskiego Nr 10 „Kolorowy Świat” w Świnoujściu z dnia 15.12.2010r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Przedszkolu nr 10.
2. Zarządzenie Dyrektora Nr 2 z dnia 15.12.2010r. w sprawie ustalenia procedury kontroli finansowej.
3. Zarządzeniem Dyrektora Nr 3 z dnia 15.12.2010r. wprowadzono Regulamin Kontroli Zarządczej.
4. Zarządzenie Dyrektora Nr 4/2010 w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Przedszkola i Kodeksu Etyki Nauczyciela.
5. Określenie misji, celów i zadań Jednostki.
6. Procedura w sprawie zasad i trybu wyznaczania celów, określenia mierników ich realizacji oraz zasad monitorowania ich osiągnięcia w Przedszkolu. Powyższa procedura nie została wprowadzona Zarządzeniem Dyrektora Przedszkola, nie posiada daty jej sporządzenia oraz obowiązywania.

Powyższe procedury są zbyt ogólne, powielają zapisy ustawowe i standardy kontroli zarządczej oraz częściowo zapisy z Zarządzenia Prezydenta dotyczącego kontroli zarządczej. Procedury wewnętrzne powinny odzwierciedlać specyfikę jednostki przez ustalenie kto?, w jakich terminach? i jakie działania powinien podjąć w zakresie realizacji kontroli zarządczej.

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

W żadnej z procedur nie określono stosowanych mierników i wskaźników (procentowych, liczbowych, opisowych itp.) w celu wiarygodnego zweryfikowania stopnia realizacji zaplanowanych zadań.

Procedura dotycząca organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Jednostce przewiduje prowadzenie min. kontroli kompleksowych i audytu wewnętrznego, a więc działań które w Przedszkolu nigdy nie były realizowane.

W procedurze w sprawie zasad i trybów wyznaczania celów, określenia mierników ich realizacji oraz zasad monitorowania ich osiągnięcia zawarto zapisy które nie odpowiadają organizacji i strukturze Przedszkola. Przewidziano min. obowiązek sporządzania przez kierowników komórek merytorycznych na koniec każdego kwartału oraz do 10 stycznia za ubiegły rok sprawozdań z realizacji zadań i celów. W jednostce zgodnie ze schematem organizacyjnym nie występują komórki merytoryczne, a tym samym nie ma kierowników. Ustanowiono również obowiązek przeprowadzania raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez Dyrektora i pracowników przedszkola. Powyższe zapisy w opracowanych przez Jednostkę procedurach nie są wykonywane. Nie należy tworzyć procedur, które nie są realizowane.

Do kontroli przedstawiono również dokumenty związane z realizacją zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie kontroli zarządczej tj. zestawienie realizowanych w roku budżetowym celów, zadań wraz z miernikami, analizę ryzyka i samoocenę stanu kontroli zarządczej.

Wytyczone przez Przedszkole cele i zadania do realizacji obejmują zakres działalności dla którego zidentyfikowano istotność ryzyka na poziomie poważnym oraz umiarkowanym. Zgodnie z założeniami kontroli zarządczej Jednostka skupiła się 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.

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2015 nie uwzględniono zastrzeżeń do realizacji części zadania dotyczącego podniesienia poziomu wykształcenia kadry nauczycielskiej, w celu nauczania języków obcych w ramach podstawy programowej wychowania przedszkolnego pięciolatków. Z rozliczenia zrealizowanych w danym roku budżetowym celów i zadań wynika, że do nauki języków obcych zatrudniono firmę zewnętrzną, a ryzyko z tym związane przesunięto na następny rok.

- zasady wewnętrzne rachunkowości

Do kontroli przedłożono niżej wymienione dokumenty:

1. Zasady (polityki) rachunkowości wprowadzone Zarządzeniem Nr 1 Dyrektora Przedszkola z dnia 3 stycznia 2011.
2. Procedury kontroli finansowej wprowadzone Zarządzeniem Nr 2 Dyrektora z dnia 15.12.2010r.
3. Instrukcję kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów - nie wprowadzono zarządzeniem Dyrektora.
4. Instrukcję obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych - nie wprowadzono zarządzeniem Dyrektora.
5. Instrukcję w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych - nie wprowadzono zarządzeniem Dyrektora
6. Regulamin udzielania zamówień publicznych , których wartość szacunkowa nie przekracza równowartość kwoty 14 000 euro - nie wprowadzony zarządzeniem Dyrektora.
7. Regulamin udzielania zamówień publicznych - nie wprowadzony zarządzeniem Dyrektora.

Polityka rachunkowości zawiera:

- ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego,
- sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych w tym;
 - zakładowy plan kont i wykaz ksiąg pomocniczych,
 - wykaz zbioru danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych i opis systemu przetwarzania danych,
- system służący ochronie danych, w tym: dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonywanych w nich zapisów.

W opracowanym *Planie kont* widnieją konta, które nie są używane w Jednostce: 073 ,290. W wykazie komputerowym widnieje konto 310 – magazyn gospodarczy pomimo, iż w Jednostce magazyn taki nie funkcjonuje.

Plan kont powinien charakteryzować działalność wykonywaną w danej jednostce poprzez przyjęcie określonych zasad kwalifikacji zdarzeń oraz prowadzenia kont ksiąg pomocniczych w powiązaniu z kontami księgi głównej w zależności od potrzeb jednostki. W Jednostce opracowano plan kont, przepisując rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 z późniejszymi zmianami. Nie uwzględniono w nim sposobu tworzenia i rozbudowy kont analitycznych.

W polityce rachunkowości brak opisu systemu przetwarzania danych, a więc opisu systemu informatycznego zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji wraz z opisem algorytmów i parametrów.

Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych powiela zapisy *Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów*, ponadto zawiera szereg zapisów dotyczących polityki rachunkowości. W związku z powyższym jeden z tych dokumentów powinien zostać wycofany, a pozostały w użytkowaniu powinien być zweryfikowany.

W *Instrukcji w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych* wskazano metody inwentaryzacji, jednakże metoda weryfikacji stanu ewidencyjnego nie została odpowiednio opisana poprzez wskazanie zasad jej przeprowadzania. W opisanej metodzie dotyczącej spisu z natury nie uwzględniono kto i na jakich zasadach wycenia składniki objęte inwentaryzacją.

W rozdziale V - arkusz spisowy brak zapisu dotyczącego obowiązku stosowania parafki osoby poprawiającej błąd w arkuszu, która powinna widnieć przy każdym skreśleniu. Ponadto w pkt 5 lit. e zawarto błędny zapis, iż arkusz spisowy powinien zawierać datę na jaką przypada termin spisu jeżeli różni się ona od daty spisu z natury. Data wykazana w arkuszu powinna dotyczyć tylko daty spisu z natury.

Opracowane w Jednostce Regulaminy zamówień publicznych zawierają zapisy, które nie są przestrzegane i nie uwzględniają jej specyfiki. Brak umów, które zgodnie z *Regulaminem zamówień publicznych do kwoty 14 000 euro* powinny być zawierane w formie pisemnej jeżeli wartość zakupu towarów bądź usług jest równa lub przekracza kwotę 1000 zł np. na zakup artykułów żywnościowych, zestawu komputerowego, szkolenie.

Ponadto brak przewidzianych *Regulaminem udzielania zamówień publicznych*; planu zamówień publicznych, rejestru umów zawartych w wyniku postępowania o zamówienie publiczne, ewidencji zamówień publicznych.

Pomimo opracowania procedury dokonywania zakupów o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty określonej w art.4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, w prowadzonych postępowaniach brak dowodów w postaci ofert, notatek potwierdzających zasadność dokonywanych wyborów.

Powyższe regulaminy pomimo zmian w prawie nie były aktualizowane.

Do kontroli nie przedstawiono Regulaminu pracy oraz Instrukcji dotyczącej bezpieczeństwa i higieny pracy.

- *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. (Dz.U.2009.157.1240)*

Nie stwierdzono by dokonywane wydatki naruszały 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, a w tym przede wszystkim :

1. Zgodność ewidencji z obowiązującymi przepisami.

Ewidencja księgowa prowadzona jest zgodnie z ustawą o rachunkowości.

2. Prawdliwość ewidencji składników majątku, rozrachunków i roszczeń, kosztów działalności.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ujmowania dokumentów księgowych w księgach rachunkowych.

3. Zgodność sprawozdawczości sporządzonej przez Jednostkę z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W Przedszkolu sprawozdania finansowe sporządzane są na podstawie ksiąg rachunkowych.

III. Inne zagadnienia wynikające ze specyfiki jednostki ważne do ustaleń kontroli.

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

Z dokumentów przedstawionych do kontroli wynika, iż nie dokonano spisu z natury lecz spisano z ewidencji księgowej składniki majątkowe na arkusze spisu z natury. Powyższe arkusze nie wskazują miejsca dokonywania inwentaryzacji zgodnie z Instrukcją rozdział III pkt 4. Ponadto symbol indeksu dopisywany jest później, innym kolorem i zachowuje kolejność. Na podstawie przedłożonych arkuszy spisu z natury stwierdza się, iż ta sama osoba dokonuje spisu z natury i wycenia spisane składniki majątkowe, co uniemożliwia rzetelne i bezstronne rozliczenie inwentaryzacji.

Zinwentaryzowano środki trwałe w drodze weryfikacji (porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami), nie potwierdzając jednakże z żadnymi dokumentami. Grunty i budynki weryfikowane są saldem wynikającym z ksiąg, a nie ewidencji posiadanej przez Jednostkę.

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 nie przeprowadzono pełnej inwentaryzacji za rok 2014 pomimo wymogów ustawy o rachunkowości zgodnie z którymi pełną inwentaryzację przeprowadza się raz na 4 lata. W Jednostce nie dokonano inwentaryzacji metodą potwierdzenia sald zgodnie z postanowieniami rozdziału I pkt 3 Instrukcji inwentaryzacyjnej.

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.

Powyższe stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych , który stanowi , iż takim naruszeniem jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości.

Na części umów i zleceń brak kontrasygnaty głównej księgowej , co jest naruszeniem art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi ,że 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 zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem , 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 części faktur i rachunków brak potwierdzenia wykonania usługi bądź zakupu.

W bardzo wielu przypadkach zgodnie z wykazanymi datami dokumenty źródłowe zatwierdzane są do wypłaty przez dyrektora i główną księgową przed kontrolą formalno-rachunkową. Aby kontrola była skuteczna trzeba zachować odpowiednią kolejność. W pierwszej kolejności dokument powinien być skontrolowany pod względem merytorycznym, następnie formalno-rachunkowym a w ostatniej kolejności zatwierdzony do wypłaty.

Na tym protokół zakończono.

Kierownik jednostki kontrolowanej może złożyć w ciągu 7 dni od podpisania protokołu kontroli, pisemne wyjaśnienie co do ustaleń zawartych w tym protokole.

DYREKTOR
Przedszkola Miejskiego Nr 10 w Świnoujściu
"Kolorowy świat"
mgr Anna Dul

22.08.2016 n.

Naczelnik
Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli
mgr inż. Gustaw Szydłowski

GLÓWNY SPECJALISTA
mgr Marzenna Duczmańska

Inspektor
Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli
Grażyna Rybińska

Wykonano w 3 egz.

Egz. nr 1 – Dyrektor Przedszkola nr 10

Egz. nr 2 – Prezydent Miasta

Egz. nr 3 – a/a