

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.0052.155.2017) do przeprowadzenia kontroli w Przedszkolu Miejskim Nr 5 „Bajka” z Oddziałami Integracyjnymi 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.

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

Decyzją Nr WGN 72244/6-7/04/ŚJ Prezydenta Miasta Świnoujścia z dnia 22 kwietnia 2004r. ustanowiono na nieruchomości zabudowanej położonej w Świnoujściu przy ulicy Wincentego Witosa 7 , oznaczonej numerem działki 47 o powierzchni 3976 m², dla której prowadzona jest księga wieczysta 8657 trwały zarząd na rzecz Przedszkola Miejskiego Nr 5 „Bajka” .
Dokument potwierdzający przyjęcie środka trwałego w trwały zarząd przez jednostkę sporządzono dnia 10 stycznia 2012r.

W Jednostce opracowano Statut przedszkola, który został zatwierdzony Uchwałą Rady Pedagogicznej z dnia 30.08.2016r.

Uchwałą Nr 461/2006 Rady Miasta Świnoujścia z dnia 30.03.2006r. nadano Przedszkolu Miejskiemu nr 5 w Świnoujściu nazwę „ Bajka ”.

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. Regulamin kontroli zarządczej w Przedszkolu Miejskim Nr 5 „Bajka” – nie wprowadzono zarządzeniem Dyrektora.
2. Instrukcja w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej wprowadzona Zarządzeniem Dyrektora Nr 2/2010 z dnia 12.11.2010r.
3. Zasady etyki zawodowej nauczycieli.
4. Procedura w sprawie zasad i trybów wyznaczenia celów, określenia mierników ich realizacji oraz zasad monitorowania ich osiągnięcia w przedszkolu Nr 5.
4. Procedura w sprawie badania stanu kontroli zarządczej.
5. Procedura w sprawie identyfikacji, analizy i określenia reakcji na ryzyko.
6. Dokumentacja systemu kontroli zarządczej w Przedszkolu Miejskim Nr 5 „Bajka” .
7. Procedura obiegu informacji oraz zarządzania dokumentacją w Przedszkolu Miejskim Nr 5 „Bajka” .

Powyższe procedury są zbyt ogólne , powielają zapisy ustawowe i standardy kontroli zarządczej oraz częściowo zapisy z Zarządzenia Prezydenta dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej, ponadto odnoszą się do procedur, które w Jednostce nie występują lub nie są realizowane np. Regulamin organizacyjny, Plan kontroli, Samoocena stanu kontroli zarządczej czy też sporządzanie sprawozdań kwartalnych przez kierowników komórek merytorycznych.

W Jednostce nie występują komórki merytoryczne a tym samym nie ma stanowisk kierowniczych.

Procedury wewnętrzne powinny odzwierciedlać specyfikę jednostki przez ustalenie kto?, w jakich terminach? i jakie działania powinien podjąć w zakresie realizacji kontroli zarządczej zgodnie z jej formułą organizacyjną oraz realnymi możliwościami Jednostki.

Jednostka nie powinna nakładać na siebie zadań, których nie jest w stanie wykonać.

W żadnej z procedur nie określono stosowanych mierników i wskaźników (procentowych, liczbowych, opisowych itp.) w celu wiarygodnego zweryfikowania stopnia realizacji zaplanowanych zadań. Brak jakichkolwiek dokumentów potwierdzających monitoring i realizację poszczególnych zadań .

W procedurach zarządczych brak założeń na podstawie, których planuje się cele i zadania na cały rok. Powinny one wynikać z potrzeby podniesienia na wyższy poziom jakości i efektywności działalności Jednostki.

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.

Wytyczne przez Przedszkole cele i zadania do realizacji w roku 2016 obejmują zakres działalności dla którego zidentyfikowano istotność ryzyka na poziomie nieznacznym. Z przedstawionych do kontroli dokumentów rejestr ryzyka oraz plan działalności Przedszkola na rok 2016 wynika niezrozumienie zasad prowadzenia analizy ryzyka jak również planowania zadań w kontekście kontroli zarządczej.

Zgodnie z założeniami kontroli zarządczej Jednostka nie 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 2016 w części D nie uwzględniono faktycznych podstaw do jego złożenia. W oświadczeniu pozostawiono wszystkie elementy pozyskiwania informacji o stanie kontroli zarządczej zawartej we wzorze, pomimo ich braku w jednostce. Nie podano faktycznych źródeł umożliwiających ocenę funkcjonowania kontroli zarządczej.

- zasady wewnętrzne rachunkowości

Do kontroli przedłożono niżej wymienione dokumenty:

1. Zarządzenie Dyrektora Nr 1 z 3.01.2011r. - Prowadzenie zasad polityki rachunkowości (ze zmianami)
2. Zarządzenie Dyrektora Nr 7 z dnia 30.12.2014 wprowadzające Regulamin zamówień publicznych.
3. Zarządzenie Dyrektora Nr 1/2011 z dnia 02.01.2011r w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania pracowników niebędącymi nauczycielami.
4. Zarządzenie Dyrektora Nr 1/2007 z dnia 30.04.2007 w sprawie wprowadzenia regulaminu pomocy zdrowotnej dla nauczycieli i emerytów pedagogicznych.
5. Zarządzenie Dyrektora nr 2/2009 z dnia 01.03.2009r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu przyznawania nagród dla nauczycieli Ar. 49 Karty Nauczyciela.
6. Regulamin przyznawania dodatków motywacyjnych dla nauczycieli Przedszkola Miejskiego Nr 5 „ Bajka” na podstawie Uchwały Rady Miasta z dnia 26.02.2009r Nr LI/417/2009 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków; za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy i innych składników wynagrodzenia oraz Zarządzenia Prezydenta Miasta z marca 2013.

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.

Plan kont odzwierciedla działalność wykonywaną w Jednostce poprzez przyjęte zasady kwalifikacji zdarzeń oraz prowadzenia kont ksiąg pomocniczych w powiązaniu z kontami księgi głównej w zależności od potrzeb Jednostki.

W Jednostce opracowano plan kont na podstawie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 z późniejszymi zmianami.

Nie uwzględniono w nim sposobu tworzenia i rozbudowy kont analitycznych.

Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych nie zawiera wskazań osób odpowiedzialnych za poszczególne kontrole w Jednostce (merytoryczną, formalno-rachunkową oraz zatwierdzanie do wypłaty).

W Instrukcji w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych wskazano metody inwentaryzacji, które nie są metodami a jedynie rodzajami inwentaryzacji.

W 2017r. opracowano nową politykę rachunkowości, w której poprawiono wszelkie uwagi zawarte w protokole. Odzwierciedla ona specyfikę działalności Jednostki.

Opracowano w Jednostce Regulamin zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej kwoty 30 000 euro. Powyższy regulamin zawiera zapis wykluczający jego stosowanie dla wszelkich zakupów do 1000 euro, co jest kwotą zdecydowanie za wysoką, uniemożliwiającą wybór najkorzystniejszej oferty w tym przedziale cenowym.

Do kontroli przedstawiono , również Regulamin Pracy Przedszkola Miejskiego Nr 5 „ Bajka” wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora Nr 1/2011 z dnia 03.01.2011 oraz procedury jakie funkcjonują w Jednostce dotyczące działalności merytorycznej i pedagogicznej:

1. Instruktaż stanowiskowy nauczycieli.
2. Kwalifikacje zawodowe nauczycieli.
3. Regulamin naboru na wolne stanowiska w administracji w Przedszkolu.
4. Procedura przyprowadzania i odbierania dzieci w Przedszkolu.
5. Procedura organizacji pomocy psychologiczno- pedagogicznej w przedszkolu dla dzieci, które nie posiadają orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego.
6. Zarządzenie Dyrektora Nr 1 z 02.01.2008 wprowadzające regulamin funduszu socjalnego.
7. Regulamin Rady Pedagogicznej Miejskiego Przedszkola Nr 5.

- *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. Prawidłowość 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.

W zarządzeniu Dyrektora w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji wskazano iż wartości niematerialne i prawne należy zinwentaryzować metodą spisu z natury , co jest błędem ponieważ te składniki majątku inwentaryzuje się metodą weryfikacji, czyli porównania stanu wynikającego z ewidencji księgowej z odpowiednimi dokumentami.

Z dokumentów przedstawionych do kontroli wynika, iż nie dokonano spisu z natury lecz spisano z ewidencji księgowej składniki majątkowe wraz z ceną zakupu na arkusze spisu z natury.

Na arkuszach spisowych nie wskazano numerów inwentarzowych , które są podstawą do identyfikacji poszczególnych pozycji spisu z ewidencją księgową w celu ich odpowiedniej wyceny.

Grunty i budynki weryfikowane były saldem wynikającym z ksiąg, a nie z ewidencji czy też z posiadanych przez Jednostkę dokumentów. 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 .

Brak takiego porównania oraz potwierdzenia wydanego przez osobę odpowiedzialną za prowadzenie zasobu gminnego.

Zgodnie z definicją celem inwentaryzacji jest doprowadzenie danych wynikających z ksiąg rachunkowych do zgodności ze stanem rzeczywistym, jest to więc porównanie stanu faktycznego 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.

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

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, aneksach 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.

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.

**Przedszkole Miejskie Nr 5 „Bajka”
z Oddziałami Integracyjnymi
ul. Witosa 7, 72-600 Świnoujście
NIP 8551577774, Reg. 320930889
tel./fax 91 321 39 63**

Wykonano w 3 egz.

Egz. nr 1 – Dyrektor Przedszkola nr 5

Egz. nr 2 – Prezydent Miasta

Egz. nr 3 – a/a

D Y R E K T O R
Przedszkola Miejskiego Nr 5
w Świnoujściu
[Podpis]
mgr Halina Weredzińska

20.12.2017r.

Naczelnik
Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli
[Podpis] 29.12.2017
mgr inż. Gustaw Gzydowski

GŁÓWNY SPECJALISTA
[Podpis]
mgr Marzenna Duczmańska