

wpłynęło dn. 25.11.09

BAK.III. 0914-9/09^{nak}

Nr

Kołobrzeg 18-11-2009

**SPRAWOZDANIE
z planowanej kontroli
przeprowadzonej w Żłobku „KRASNAL”**

Jednostka kontrolowana:

Żłobek „KRASNAL”, ul. Bogusława X 18, 78-100 Kołobrzeg.

Temat kontroli:

Kontrola przestrzegania procedur celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, na podstawie co najmniej 5% wydatków.

Kontrolę przeprowadził:

Sławomir Dassow – audytor wewnętrzny, koordynator Biura Audytu i Kontroli, na podstawie upoważnienia Nr OR.I.0113/108/09 z dnia 29 września 2009 roku wydanego przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg.

Okres objęty kontrolą:

01 styczeń do 31 sierpień 2009 r.

I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE

1. Żłobek „KRASNAL” jest jednostką sektora finansów publicznych funkcjonującą jako jednostka budżetowa od 01 lutego 2004 roku w oparciu o Uchwałę Rady Miasta Nr XIII/179/03 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 30 października 2003 roku w sprawie powołania jednostki budżetowej Żłobek „KRASNAL” w Kołobrzegu. Jednocześnie zgodnie z c/w Uchwałą nadano jednostce Statut. Zgodnie z § 1 pkt 4 Statutu bezpośredni nadzór nad funkcjonowaniem jednostki sprawuje Prezydent Miasta.
2. Kierownikiem jednostki w okresie poddanym kontrolą była Pani Grażyna Ronij, powołana na to stanowisko 28 marca 2008 roku, która funkcję tę pełni do chwili obecnej.
3. Obowiązki głównego księgowego w okresie poddanym kontrolą pełniła Pani Elżbieta Pydynowska zatrudniona na stanowisku starszej księgowej od 01 lutego 2004 roku i pełni tę funkcję do chwili obecnej. Pani Pydynowska spełnia wymogi wynikające z art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 roku Nr 249, poz. 2104 z póź. zm.) dotyczących głównych księgowych.
4. Zasady funkcjonowania jednostki reguluje Regulamin Organizacyjny, który podlegał zatwierdzeniu przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg (Zarządzenie Nr 3/2008 Kierownika Żłobka „KRASNAL” z dnia 29 lipca 2008 roku).
5. Jednostka prowadzi Rachunkowość w oparciu o Zarządzenie Nr 1/2009 Kierownika Żłobka KRASNAL z dnia 05 stycznia 2009 roku, którym to zarządzeniem wprowadzono w życie Politykę Rachunkowości Żłobka „KRASNAL”. Dokument ten spełnia wymogi art. 10 ustawy o rachunkowości.
6. Kierownik jednostki wprowadził również różnego rodzaju procedury kontroli finansowej w zakresie objętym kontrolą, które zostały opisane szczegółowo w dokumentacji pokontrolnej.

II. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE.

1. **KWOTA WYDATKÓW PODDANA KONTROLI.** W trakcie czynności kontrolnych sprawdzeniu poddano wydatki na poziomie 311 207,05 PLN, co stanowi 21,34 % ogółu planu wydatków na rok 2009 (na dzień 31 sierpnia wynoszą one 1 458 124,00 PLN, w tym 81 510,00 dotyczą planu rachunku dochodów własnych).
2. **Kontrolą objęto:**
 - 2.1. **sprawozdania z wykonania wydatków budżetowych Rb-28S**, jakie jednostka przedkłada do Urzędu Miasta Kołobrzeg (dokonano porównania danych wykazanych w sprawozdaniach z ewidencją księgową). Kontroli poddano również

zgodność sald rachunków bankowych (rachunek podstawowy, rachunek dochodów własnych, rachunek ZFŚS) z ewidencją księgową.

2.2. **prawidłowość przyznawania, naliczania i wypłacania wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w Żłobku „KRASNAL”.** Kontrolę przeprowadzono w oparciu o okres luty, kwiecień, czerwiec, sierpień 2009 r. Ogółem kwota poddana kontroli w tym zakresie wyniosła 53 181,44 PLN.

2.3. **prawidłowość i rzetelność prowadzenia ewidencji druków ścisłego zarachowania;** zgodność ewidencji bankowej oraz ewidencji księgowej w zakresie pobierania gotówki z rachunku bankowego; rzetelność oraz prawidłowość prowadzenia raportów kasowych. Ogółem kwota poddana kontroli w tym zakresie wyniosła 23 138,42 PLN.

2.4. **Terminowość, gospodarność i celowość zaciągania zobowiązań.** Ocenę w tym zakresie przeprowadzono w oparciu o zobowiązania publiczno prawne oraz zobowiązania „rzeczowe”:

2.4.1. **Zobowiązania publiczno prawne.** Kontrola obejmowała terminowość oraz zgodność (z dokumentacją źródłową) przekazywania składek z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych. Kwota poddana kontroli z tego tytułu wynosi 77 398,76 PLN.

2.4.2. **Zobowiązania rzeczowe.** Kontrola w tym zakresie obejmowała celowość, gospodarność, terminowość i przejrzystość realizacji zobowiązań rzeczowych. Ocenę wydano w oparciu skontrolowanie 172 dowodów finansowych (faktury, rachunki) na kwotę ogółem 157 428,43 PLN.

2.5. **Zamówienia publiczne.** Przedmiotem czynności w tym zakresie było sprawdzenie rzetelności oraz legalności realizacji umów zawieranych w oparciu o przeprowadzone postępowanie przetargowe.

III. WNIOSKI.

1. **Stwierdzono niezgodność danych wykazanych w księgach rachunkowych z danymi jakie wykazano w sprawozdaniach finansowych.** W trakcie czynności kontrolnych dokonano porównania danych wynikających z sprawozdań finansowych z księgami rachunkowymi (zestawienia obrotów i sald) konta 130 (rachunek bieżący). Rozbieżności stwierdzone w trakcie kontroli wynikają z faktu nie ujęcia przez jednostkę kontrolowaną na koncie 130 (rachunek bieżący) wydatków gotówkowych. Wynika to z tego, że starsza księgowia zastosowała „usprawnienie” polegające na tym, że pogotowie kasowe ustalone przez Kierownika jednostki w kwocie 300,00 PLN nie pobierano czekiem z rachunku bankowego, lecz pogotowie kasowe tworzone persaldem z wpłat dokonywanych od rodziców z tytułu opłaty stałej za korzystanie z Żłobka. Polegało to na tym, że z uzyskanych wpłat na początku każdego miesiąca np. 1000,00 PLN, 700,00 PLN odprowadzano na rachunek bieżący natomiast 300,00 PLN pozostawiano w kasie jako pogotowie kasowe. W ciągu miesiąca dokonywano z tego pogotowia drobnych wydatków, które księgowane były na koncie kasy (101), natomiast nie podlegały ujęciu na koncie 130. Wydatki na koncie 101 księgowano z analityką wg klasyfikacji budżetowej, co powodowało, że sporządzając sprawozdanie finansowe (Rb-28S) program komputerowy jaki jednostka stosuje do prowadzenia ksiąg rachunkowych sumował wszystkie wydatki w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej czyli wydatki gotówkowe (konto 101) oraz wydatki bezgotówkowe (konto 130). Powodowało to, że sprawozdania z wykonania wydatków przedstawiały faktyczne wydatki poniesione przez jednostkę w poszczególnych okresach sprawozdawczych, lecz były one niezgodne z ewidencją konta 130, które to konto zgodnie z § 8 ust. 1, pkt 3 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2006 roku, Nr 115, poz. 781 z późn. zm.) jest podstawą sporządzania sprawozdania z wykonania wydatków Rb28-S: „w kolumnie „Wydatki wykonane” wykazuje się zrealizowane wydatki na podstawie danych księgowości analitycznej do rachunku bieżącego...”. Wykazywanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi

wynikającymi z ewidencji księgowej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 18 pkt. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 roku, Nr 14, poz. 114 z późn. zm.). W sytuacji opisanej powyżej zachodzi ewidentnie niezgodność danych wykazanych w sprawozdaniach RB-28S z ewidencją księgową konta 130, które stanowi podstawę sporządzania tych sprawozdań. Jednakże należy równocześnie zaznaczyć, że sprawozdania zawierały faktycznie zrealizowane wydatki w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, a tym samym były zgodne z rzeczywistymi operacjami gospodarczymi jakie zachodziły w jednostce po stronie wydatków w poszczególnych okresach sprawozdawczych. Niezgodność jest wynikiem nieprawidłowo księgowanych wydatków gotówkowych, które jak wykazały czynności kontrolne realizowane były z pominięciem rachunku bieżącego (konto 130).

2. **Wynagrodzenia.** Funkcjonujący w jednostce proces przyznawania i wypłacania wynagrodzeń pracownikom kontrolujący ocenia pozytywnie. Funkcjonują w tym zakresie dobre mechanizmy kontrolne, które są w pełni stosowane. Uchybienia natomiast kontrolujący stwierdził w procesie przyznawania wynagrodzeń pracownikom jednostki. Stwierdzono dwa przypadki zaszeregowania pracowników w grupach niezgodnych z wymogami Rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 08 czerwca 1999 roku w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. z 1999 roku, Nr 52, poz. 543 z późn. zm.). Uchybienia te nie niosą za sobą skutków finansowych, jednakże należy pracownikom przypisać właściwą kategorię zaszeregowania. W jednym przypadku stwierdzono, że pracownikowi (starsza księgowa) przyznano i naliczano dodatek funkcyjny, który zgodnie z c/w Rozporządzeniem nie przysługuje osobie zatrudnionej na tym stanowisku. Przez okres 8 miesięcy kwota nienależnie naliczonego i wypłaconego dodatku funkcyjnego wynosi 3 264,00 PLN brutto. Analizując ten przypadek należy jednocześnie brać pod uwagę fakt, że osoba zatrudniona na stanowisku starszej księgowej powinna mieć przypisane stanowisko głównej księgowej, ponieważ taką funkcję faktycznie pełniła i pełni, a co za tym idzie powinna mieć przyznany dodatek funkcyjny. Zagadnienie to było między innymi przedmiotem kontroli przeprowadzonej w roku 2009 przez Komisję Rewizyjną Gminy Miasto Kołobrzeg. Przedmiotem tej kontroli były dochody i wydatki Żłobka „KRASNAŁ”, a wnioskiem końcowym było między innymi dokonanie zmiany dostosowawczej w Regulaminie Organizacyjnym Żłobka Krasnał polegającej na powierzeniu obowiązków i odpowiedzialności w zakresie księgowości głównemu księgowemu (Uchwała Nr XXXVII/511/09 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 29 września 2009 roku). Wniosek wynikający z tej uchwały zobowiązywał będzie Kierownika jednostki do zmiany Regulaminu Organizacyjnego i przedstawienie go do akceptacji Prezydentowi Miasta. Konsekwencją tych zmian będzie powierzenie starszej księgowej stanowiska głównej księgowej, a tym samym dostosowania Jej uposażenia do obowiązujących przepisów prawnych. Niepokojącym zjawiskiem jakie stwierdzono w trakcie kontroli jest nierzetelne planowanie środków finansowych na wynagrodzenia (premie dla pracowników). Nie jest to związane co prawda z przedmiotem kontroli, jednakże kontrolujący zwraca na to szczególną uwagę, ponieważ plany finansowe powinny być zgodne z wytycznymi jakie jednostka otrzymuje z Urzędu Gminy oraz z faktycznymi potrzebami jednostki. Uwagi kontrolującego w tym zakresie wzbudził fakt, że premie w okresie poddanym kontroli wypłacane były dla pracowników jednostki w wysokości 35 % wynagrodzenia zasadniczego. Zarządzeniem Kierownika jednostki Nr 4/2008 z dnia 29 lipca 2008 roku wprowadzono regulamin premiowania pracowników Żłobka, który to dokument reguluje, że w jednostce tworzy się fundusz premiowy w wysokości 20 % kwoty przeznaczonej na wynagrodzenia zasadnicze. Przyznając każdego miesiąca wszystkim pracownikom premię w wysokości 35 % jednostka naraża się na ryzyko przekroczenia planu finansowego w tym zakresie. Poproszona o wyjaśnienie, starsza księgowa oświadczyła, że planując plan finansowy na rok 2009 w zakresie wynagrodzeń zaplanowano na premie dla pracowników jednostki kwotę 35 % planowanych środków na wynagrodzenia zasadnicze, tak więc ryzyko przekroczenia planu finansowego nie istnieje. Mając na

uwadze powyższe, rzeczywiście ryzyka przekroczenia planu finansowego nie ma, jednakże nie zmienia to faktu, że planując fundusz premiowy w wysokości 35 % kwoty przeznaczonej na wynagrodzenia zasadnicze naruszono wewnętrzne procedury obowiązujące w tym zakresie. Jest to działanie szkodliwe zarówno dla budżetu Gminy (zaplanowano w zakresie premii na rok 2009 środki wyższe od należnych) jak również dla pracowników jednostki, ponieważ na rok 2010 należało będzie zaplanować na fundusz premiowy 20 % planowanych środków na wynagrodzenia zasadnicze, a tym samym premie jak i całe wynagrodzenia pracowników w roku 2010 spadną o 15 %.

3. **Gospodarka kasowa jednostki.** Reasumując przeprowadzone czynności kontrolujące stwierdził rzetelność zarówno Kierownika jednostki jak i pracowników merytorycznych w realizacji obowiązków związanych z obrotem gotówkowym. Prowadzona jest przejrzystość i staranne dokumentacja finansowa z tego zakresu. Niestety wprowadzone „usprawnienia” w zakresie rozliczania różnic w stawce żywieniowej jak również w sposobie uzupełniania i gospodarowania pogotowiem kasowym doprowadziły do nieprawidłowości, których skutkiem jest naruszenie zapisów ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (art. 7, art. oraz art. 18 pkt. 2), ustawy o rachunkowości (art. 20 ust. 1, 24 ust. 2, art. 24 ust. 3) oraz ustawy o finansach publicznych (art. 20 ust. 1). Czynności kontrolne wykazały w tym zakresie nieprawidłowość polegającą na tym, że pogotowie kasowe nie było pobierane z rachunku bieżącego jednostki (konto 130) lecz tworzono je z gotówki jaką pobierano od rodziców z tytułu opłat stałych za pobyt w Żłobku. Taki stan rzeczy powoduje, że gotówka stanowiąca pogotowie kasowe nie podlegała wpłacie na rachunek bieżący a tym samym nie podlegała ewidencji na koncie 130, które to konto zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2006 roku, Nr 142, poz. 1020 z późn. zm.) służy do ewidencji stanu środków budżetowych oraz obrotów na rachunku bankowym jednostki budżetowej z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym. Z tak uzyskiwanego pogotowia kasowego dokonywano w ciągu miesiąca wydatków, które również nie podlegały ewidencji na koncie 130. Stanowi to naruszenie § 4 c/w Rozporządzenia, zgodnie z którym „...W celu ustalenia nadwyżki lub niedoboru budżetu operacje gospodarcze dotyczące dochodów i wydatków budżetu państwa oraz dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego są ujmowane w księgach rachunkowych na odrębnych kontach księgowych w zakresie faktycznych (kasowo zrealizowanych) wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych...”. Należy również nadmienić, że wpłaty z tytułu opłat za pobyt dzieci w Żłobku stanowią dochody Gminy Miasto Kołobrzeg, które zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2005 roku o finansach publicznych jednostka zobowiązana była do odprowadzenia na rachunek budżetu Gminy Miasto Kołobrzeg. W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że jednostka odprowadzała każdego miesiąca dochody z tego tytułu w wysokości zgodnej z środkami jakie z tego tytułu pozyskała. Nie zmienia to jednak faktu iż taki proces dysponowania pogotowiem kasowym stanowi naruszenie art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 roku, Nr 14, poz. 114 z późn. zm.), zgodnie z którym przeznaczenie dochodów na wydatki ponoszone w jednostce stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ogółem w ciągu okresu poddanego kontroli wydatkowano w ten sposób kwotę 1 523,58 PLN. Kwota ta jest niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej ogłoszonej za rok 2008 przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (kwota 2 578,26 PLN), co z kolei zgodnie z art. 26 c/w ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Reasumując przyjęty przez jednostkę sposób uzupełniania pogotowia kasowego oraz dokonywania z tego pogotowia wydatków powodowało, że każdego miesiąca zaniżano obroty konta rachunku bieżącego (130) zarówno po stronie Wn jak i Ma o wysokość zrealizowanych wydatków gotówkowych.

Czynności kontrolne wykazały, że w przypadkach, w których rodzice rezygnują w trakcie miesiąca z pobytu dzieci w Żłobku, następuje rozliczenie wpłat z tytułu żywienia i różnica w stawce żywieniowej jest zwracana rodzicom. Jest to zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, jednakże zwrot tych środków odbywa się z pominięciem kasy głównej jednostki, a co za tym idzie konta 101. Kasjer z uzbieranych wpłat wypłaca rodzicom różnicę w stawce żywieniowej a persaldo wpłaca do kasy jednostki. Wypłata odbywa się w oparciu o sporządzoną listę wypłat. Operacje te są w pełni udokumentowane, jednakże taki sposób prowadzenia rozliczeń z tytułu wypłaty różnicy w stawce żywieniowej powoduje, że operacje te są poza ewidencją księgową, co z kolei narusza art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z póź. zm.) „...Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzać, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym...” jak i art. 24 ust. 3 c/w ustawy o rachunkowości „... Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe ...”.

4. **Proces dotyczący terminowości, gospodarności, celowości i przejrzystości zaciągania zobowiązań finansowych.** Reasumując przeprowadzone czynności kontrolujące pozytywnie ocenia funkcjonujący w jednostce proces celowości, przejrzystości, gospodarności i terminowości zaciągania zobowiązań. Istnieją w tym zakresie dobre mechanizmy kontrolne, które są przestrzegane. Wydane w tym zakresie zalecenia dotyczyły będą obowiązku kontrasygnaty przez starszą księgową wszystkich umów zawieranych przez jednostkę, których skutkiem jest powstawanie zobowiązań finansowych.
5. **Zamówienia Publiczne.** Żłobek „KRASNAL” jako jednostka organizacyjna Gminy Miasto Kołobrzeg zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta Kołobrzeg Nr 129/08 z dnia 21 października 2008 nie prowadzi samodzielnie postępowań przetargowych. W roku 2009 jednostka złożyła do Prezydenta jeden wniosek o przeprowadzenie postępowania przetargowego na wybór wykonawcy prac remontowych w obiekcie Żłobka „Krasnal”. W oparciu o ten wniosek jak i zapisy c/w Zarządzenia przeprowadzona została procedura wyboru wykonawcy w oparciu o przetarg nieograniczony. Kontrolujący zwracając na fakt, że za przeprowadzenie zamówienia publicznego nie odpowiadała jednostka kontrolowana odstąpił od sprawdzenia poprawności prowadzonej procedury. Kontrolni poddano natomiast realizację umowy. W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że na dzień 30 października 2009 roku roboty budowlane zostały wykonane. Wykonawca wystawił dwie faktury, które zostały zapłacone przez jednostkę po odebraniu robót (protokoły odbioru). Wartość zapłaconych środków jest zgodna z warunkami ustalonymi w umowie.

Kołobrzeg, dnia 18.11.2009r.

Kontrolujący
AUDYTOR WEWNETRZNY
[Podpis]
Koordynator Biura Audytu i Kontroli
Sławomir Dassow

*zrealizowano
pod koniec czerwca
ochronie sezech 0,000764*
AUDYTOR WEWNETRZNY
[Podpis]
Koordynator Biura Audytu i Kontroli
Sławomir Dassow