

Zaproszenie nr 81
PREZYDENT MIASTA
BAKWI 2009
0914-21/09

Zaproszenie nr 81
17.04.2009
ZASTĘPCA PREZYDENTA
delegacja
Kołobrzeg 06-04-2009

SPRAWOZDANIE z planowanej kontroli przeprowadzonej w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Kołobrzegu

Jednostka kontrolowana:

Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji ul. Łopuskiego 36-38, 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.0113/38/09z dnia 17 lutego 2009 roku wydanego przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg.

Okres objęty kontrolą:

01lipiec 2008 r. do 31 styczeń 2009 r.

I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE

1. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji jest jednostką sektora finansów publicznych funkcjonujący jako zakład budżetowy od 01 stycznia 2005 roku w oparciu o Uchwałę Rady Miasta Nr XXVII/348/04 z dnia 19 października 2004 roku w sprawie przekształcenia Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Kołobrzegu w zakład budżetowy. Jednocześnie zgodnie z c/w Uchwałą nadano jednostce Statut. Zgodnie z § 1 pkt 4 Statutu bezpośredni nadzór nad funkcjonowaniem Ośrodka sprawuje Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Kołobrzegu, co jest niezgodne z obowiązującym w okresie kontrolowanym Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Kołobrzeg wprowadzonym Zarządzeniem Wewnętrznym Nr 25/08 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 01 lutego 2008 roku, zgodnie z którym nadzór nad działalnością MOSiR sprawuje Wydział Edukacji, Kultury i Sportu.
2. W dziale IV Statutu opisano gospodarkę finansową, zgodnie z którą podstawą gospodarki finansowej w roku budżetowym jest plan finansowy obejmujący dochody i wydatki, co jest niezgodne z zapisami art. 24 ust. 3 cytowanej w pkt I.3 ustawy,

zgodnie z którym podstawą gospodarki finansowej zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem.

II. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE.

1. **KWOTA WYDATKÓW PODDANA KONTROLI.** W trakcie czynności kontrolnych sprawdzeniu poddano wydatki na poziomie:

1.1. Rok 2008 – 1 774 099,54 PLN, co stanowi 26 % ogółu kosztów zrealizowanych przez jednostkę w roku 2008,

1.2. Rok 2009 - 251 434,49 PLN, co stanowi 3,14 % ogółu kosztów ujętych w planie na rok 2009 (na dzień 25 marca 2009 – 8 001 329,00 PLN).

2. **Kontrolą objęto:**

2.1. **zgodność sprawozdania z wykonania planu finansowego jednostki za rok 2008 z zapisami księgowymi,**

2.2. **prawidłowość przyznawania, naliczania i wypłacania wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji.** Kontrolę przeprowadzono w oparciu o okres lipiec 2008 - styczeń 2009. Stan zatrudnienia w jednostce na dzień 30 czerwca 2008 roku wynosił 59 osób. Kontrolą w tym zakresie objęto 17 pracowników. Ogółem kwota poddana kontroli w tym zakresie wyniosła odpowiednio: za rok 2008 - 266 012,22 PLN, za rok 2009 – 39 852,94 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 kontroli poddano 17 raportów kasowych dotyczących rachunku podstawowego, które opiewają po stronie wydatków na kwotę ogółem 417 093,02 PLN (z tego w roku 2008 - 362 436,52 PLN, oraz w roku 2009 54 656,50 PLN) oraz 5 raportów kasowych ZFŚS na kwotę ogółem 5 550,00 PLN (z tego w roku 2008 - 3 860,00 PLN, oraz w roku 2009 – 1 690,00 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 deklaracjami DRA oraz PIT-4) przekazywania składek z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych. Kwota poddana kontroli z tego tytułu wynosi ogółem za rok 2008 – 512 652,47 PLN, za rok 2009 – 69 723,91 PLN.

2.4.2. **Zobowiązania rzeczowe.** Kontrola w tym zakresie obejmowała celowość, gospodarność, terminowość i przejrzystość realizacji zobowiązań rzeczowych. Ocenę wydano w oparciu skontrolowanie 299 dowodów finansowych (faktury, rachunki) na kwotę ogółem 714 649,87 PLN. (w tym rok 2008 – 629 138,33 PLN, rok 2009 – 85 511,14 PLN).

3. **Zamówienia publiczne.** Przedmiotem czynności w tym zakresie było sprawdzenie prawidłowości przeprowadzania zamówień publicznych w odniesieniu do zamówień przekraczających wyrażoną w złotych równowartość 14 000,00 euro jak również ocena rzetelności i przejrzystości realizacji zamówień na usługi i dostawy powtarzające się okresowo. Prawidłowość przygotowywania i przeprowadzania procedur udzielania zamówień publicznych oceniono w oparciu o następujące postępowania przetargowe:

3.1. Postępowanie dotyczące wyboru wykonawcy instalacji dźwiękowego systemu ostrzegawczego w budynkach Centrum Sportowo – Rekreacyjno – Konferencyjnego MILENIUM – wartość zamówienia 850 000,00 PLN brutto.

3.2. Wybór wykonawcy usługi sprzątnia „Utrzymanie w czystości zespołu obiektów Centrum Sportowo – Rekreacyjno-Konferencyjnego MILENIUM” – wartość zamówienia 497 268,00 PLN.

III. WNIOSKI.

1. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego (Rb-30) nie jest generowane przez program finansowo – księgowy, tylko sporządzane jest ręcznie, co powoduje, że należy zwracać szczególną uwagę na dane, które są do tego sprawozdania wprowadzane. Czynności kontrolne wykazały w tym zakresie

rozbieżności, które zostały w trakcie kontroli poprawione i skorygowane sprawozdanie przekazano do Urzędu Miasta Kołobrzeg.

2. W procesie przyznawania, naliczania i wypłacania wynagrodzeń pracownikom kontrolujący stwierdził uchybienia, które polegały na:
 - 2.1. 2 przypadkach, na 17 skontrolowanych stwierdzono przyznanie pracownikom wynagrodzeń niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.
 - 2.2. Pracownicy wykonujący pracę w porze nocnej naliczane mieli wynagrodzenie z tego tytułu niezgodnie z obowiązującymi przepisami, co spowodowało zaniżenie ich wynagrodzeń.

Kontrolujący mimo stwierdzonych uchybień pozytywnie ocenia poddany kontroli proces. Funkcjonują w tym zakresie dobre procedury kontroli finansowej. Uchybienia jakie stwierdzono oczywiście nie powinny mieć miejsca i wyniknęły z braku należytej staranności ze strony pracowników, którym powierzono w tym zakresie obowiązki.

3. W procesie dotyczącym funkcjonowania gospodarki kasowej kontrolujący, mimo stwierdzonych uchybień, które miały z reguły charakter formalny i zostały w trakcie kontroli uzupełnione, pozytywnie ocenia funkcjonujący w jednostce obrót gotówkowy w zakresie realizacji wydatków. **W trakcie prowadzonych czynności uwagę kontrolującego wzbudził fakt braku wewnętrznych procedur w zakresie obrotu gotówkowego związanego z realizacją przychodów jednostki. Temat ten będzie podlegał odrębnej kontroli finansowej.**
4. W procesie dotyczącym terminowości, gospodarności, celowości zaciągania zobowiązań finansowych, kontrolujący nie wniósł uwag do zobowiązań publiczno prawnych, które regulowane są terminowo i zgodnie z dokumentami źródłowymi. Uwagi kontrolujący wniósł do celowości, terminowości i gospodarności zaciągania zobowiązań rzeczowych, które dotyczyły:
 - 4.1. Na 299 poddane kontroli dokumenty finansowe, w 134 przypadkach dokonywano zaciągania zobowiązań finansowych **przed ich wstępną oceną** pod kątem celowości. Pozostałe zobowiązania realizowane były w oparciu o wcześniej podpisywane umowy lub zlecenia zakupu, które w wielu przypadkach nie były autoryzowane przez głównego księgowego lub kierownika jednostki. Kontrolujący poddał wyrywkowej kontroli 16 umów, których skutkiem było zaciągnięcie zobowiązań finansowych. 11 z tych umów nie zawiera autoryzacji głównej księgowej,



co nie tylko powoduje, że istnieje wysokie ryzyko iż zaciągane zobowiązanie nie znajduje pokrycia w planie finansowym ale również jest to niezgodne z § 13 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego jednostki, zgodnie z którym każda czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga kontrasygnaty Głównego Księgowego.

4.2. Na 299 poddanych kontroli dowodów finansowych, 34 dowody finansowe na kwotę ogółem 68 1410,68 PLN **zapłacone zostały po terminie określonym w tych dokumentach**. Maksymalny termin przekroczenia terminu płatności wyniósł 7 dni, co zdarzało się sporadycznie. Najczęściej były to terminy dwu, trzy dniowe. Ze złożonych przez główną księgową wyjaśnień jak i dokumentacji księgowej wynika, że jednostka w roku 2008 zapłaciła karnych odsetek z tytułu nieterminowo regulowanych zobowiązań w kwocie 102,79 PLN, z czego kwota 13,99 PLN stanowi zapłatę odsetek z tytułu nie terminowo uregulowanego zobowiązania wobec MEC Kołobrzeg oraz Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa. Pozostała kwota 88,80 PLN stanowi zapłatę za nieterminowo uregulowane zobowiązanie wobec Urzędu Miasta Kołobrzeg z tytułu podatku od nieruchomości. **Uchybienie to stanowi naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy** z dnia 17grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 roku, Nr 14, poz. 114 z póź. zm.) *„Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat”*.

4.3. Zdecydowana większość dokumentów finansowych zawierała w opisie, że „wydatek zgodny z umową”. Kontrolujący poprosił wrywkowo, w oparciu o opisy na fakturach o umowy, celem porównania czy kwoty znajdujące się na fakturach są zgodne z warunkami tych umów. W wyniku sprawdzenia umów stwierdzono, co następuje:

4.3.1. Porównując zapisy w umowach z dokumentami finansowymi kontrolujący stwierdził jeden przypadek, gdzie kwota zobowiązania jaka została zapłacona przez jednostkę była niezgodna z zawartą umową. Dotyczy to zakupu i montażu wykładziny. Umowa opiewa na kwotę 44 820,50 PLN, natomiast z faktur (3 sztuki) wynika, że zapłacono ogółem kwotę 44 823,41 PLN, **co daje kwotę o 2,91 PLN więcej aniżeli wynikało to z przedmiotowej umowy**.

4.3.2. W oparciu o poddane kontroli umowy, kontrolujący stwierdził 7 umów, których okres obowiązywania przekraczał jeden rok budżetowy (w tym 4 umowy przekraczały dwa lata) Są to umowy, których skutkiem ich zawarcia jest powstawanie zobowiązań finansowych. Z dokumentacji przedstawionej kontrolującemu nie wynika aby Kierownik jednostki przekroczył w tym zakresie swoje pełnomocnictwo, jednakże w opinii kontrolującego należy rozważyć możliwość zmiany pełnomocnictwa dla Kierownika jednostki tak aby mógł On zawierać umowy, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki termin zapłaty upływa w roku następnym. Udzielone Kierownikowi MOSiR upoważnienie w roku 2005 sprzeczne jest z zapisami ustawy o finansach publicznych w zakresie uprawnień kierowników jednostek sektora finansów publicznych do zaciągania zobowiązań finansowych. Kontrolujący zdaje sobie sprawę z faktu iż umowy zawierane przez Kierownika jednostki obejmują zobowiązania, których realizacja jest niezbędna w kolejnych latach jednakże zawieranie umów na wydatki rzeczowe na okres dłuższy niż rok jest niegodne z obowiązującymi w tym zakresie zapisami ustawy o finansach publicznych (art. 36, art. 184 ust. 1 pkt. 10, lit. b).

4.3.3. Kierownik jednostki zawierał umowy barterowe, co do których istnienia audytor nie wnosi uwag. Brak jest natomiast regulacji wewnętrznych w tym zakresie, przede wszystkim w aspekcie do jakiego rodzaju usług stosuje się tego typu umowy, oraz jak kalkulowane są koszty i przychody w związku z zawieranymi umowami barterowymi.

Reasumując przeprowadzone w tym zakresie czynności kontrolujący negatywnie ocenia funkcjonujący w jednostce proces wstępnej oceny celowości, gospodarności i terminowości zaciągania zobowiązań finansowych. Na ocenę taką wpływ ma przede wszystkim fakt braku dokumentów, które potwierdzałyby planowanie i dokonywanie analizy rynku w zakresie oceny jakości i kosztów planowanych do zakupu materiałów, towarów czy usług. Większość umów czy zleceń nie posiadała kontrasygnaty głównego księgowego, co rodzi wysokie ryzyko, że zawierane umowy czy zlecenia nie znajdują odzwierciedlenia w zatwierdzonym planie finansowym. Nadmienić



należy, że Kierownik jednostki wprowadził w tym zakresie odpowiednie procedury, które co prawda w sposób ogólny, ale regulowały proces wstępnej oceny zaciągania zobowiązań (powierzenie kompetentnemu pracownikowi obowiązku nadzoru nad przestrzeganiem procedury składania zamówień na materiały i urządzenia na potrzeby MOSiR-u, przez poszczególne komórki organizacyjne oraz realizację zatwierdzonych przez Dyrektora MOSiR-u zamówień **zgodnie z interesem ekonomicznym jednostki**, zastrzeżenie w Regulaminie Organizacyjnym jednostki, że każda czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga kontrasygnaty Głównego Księgowego). Niestety brak właściwej dokumentacji w tym zakresie nie pozwala kontrolującemu na pozytywne ocenienie czy wydatki ponoszone są przez jednostkę w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Pozytywnym aspektem kontroli w tym zakresie jest fakt, że poprawnie funkcjonuje kontrola ex-post, czyli kontrola po zaciągnięciu zobowiązania. Każdy z dowodów finansowych przed jego zapłatą podlega przez upoważnione osoby kontroli pod kątem formalno rachunkowym i merytorycznym jak i dowody te są zatwierdzane do wypłaty przez Kierownika jednostki i główną księgową. Ma to duże znaczenie w procesie dysponowania środkami finansowymi, ponieważ minimalizuje to znacznie ryzyko wydatków niecelowych, które przed zrealizowaniem zarówno główny księgowy jak i kierownik jednostki mogą zakwestionować i wstrzymać. Kontrolujący porównywał ponoszone koszty ze statutową działalnością jednostki i nie stwierdził wydatku, który byłby niecelowy. Nie zmienia to jednak faktu, iż proces ten wymaga usprawnieniu poprzez wprowadzenie takich procedur, które gwarantowały będą wstępną ocenę celowości i gospodarności zaciąganych zobowiązań finansowych.

5. Oceniając rzetelność, legalność przygotowywania i przeprowadzania postępowań przetargowych należy stwierdzić brak należytej staranności ze strony osób odpowiedzialnych za przygotowanie i przeprowadzenie procedury zamówień publicznych. Z wymienionych powyżej uchybień zdecydowana większość to uchybienia formalne, jednakże mające znaczenie przy ocenie rzetelności przeprowadzenia postępowań przetargowych. **Najpoważniejszym uchybieniem**



jakie stwierdzono w tym zakresie jest zawarcie z wykonawcą na usługę sprzątania umowy, w terminie krótszym niż 7 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty. Uchybienie to w myśl art. 146 ust. 1 pkt 7 ustawy prawo zamówień publicznych powoduje, że umowa ta jest nieważna.

6. Realizacja zamówień na dostawy i usługi okresowo powtarzające się (poniżej 14 000,00 euro). Przeprowadzone w tym zakresie czynności wykazały, że prowadzona przez dział finansowy ewidencja jest dobrym mechanizmem kontrolnym, który posłużyć może do rzetelnej analizy wydatków okresowo powtarzających się pod kątem obowiązku stosowania procedur zamówień publicznych w przypadku gdy na poszczególne wydatki przekraczana jest kwota ustalona w art. 4 pkt 8 prawa zamówień publicznych (14 000,00 euro, co daje w przeliczeniu kwotę 54 279,40 PLN netto). Niestety jak wykazały przeprowadzone czynności w jednostce brak jest procedur kontroli finansowej, które regulowałyby obowiązek analizy poszczególnych rodzajów wydatków. Analiza obrotów poszczególnych rodzajów wydatków jak i analiza obrotów z kontrahentami wykazała, że kwoty tych obrotów są znaczne i często przekraczają kwotę „progową”. Należałoby przeprowadzić w takich przypadkach analizę szczegółową np. z ewidencją Wspólnego Słownika Zamówień Publicznych i ustalić potrzebę przeprowadzenia postępowania przetargowego w zakresie poszczególnych rodzajów usług lub materiałów. Odbywać się to powinno już na etapie planowania planu finansowego, gdzie odpowiedni pracownicy powinni zaplanować zamówienia publiczne. Należy zaznaczyć, że Prezydent Miasta Kołobrzeg pismem Nr WK.II.09140-09/06 z dnia 17 lipca 2006 roku polecił dyrektorowi jednostki między innymi wprowadzenie ewidencji wszystkich zamówień dokonywanych przez jednostkę według kodów CPV, w celu ustalenia łącznej wartości udzielonych zamówień na usługi należące tej samej kategorii lub dostawy należące do tej samej grupy. Kierownik jednostki pismem Nr L.dz. 1359/2006 z dnia 29 sierpnia 2006 roku poinformował Prezydenta Miasta Kołobrzeg, jednostka na bieżąco prowadzi ewidencję wszystkich zamówień dokonywanych przez jednostkę zgodnie z kodami CPV, co jak wykazały czynności kontrolne nie zostało zrealizowane.

Kołobrzeg, dnia 06.04.2008

zweryfikowano pod względem
ustawy o zamówieniach publicznych
osobnych
Koordynator Biura Audytu i Kontroli
Sławomir Dassow

Kontrolujący

AUDYTOR WEWNĘTRZNY
Koordynator Biura Audytu i Kontroli
Sławomir Dassow