

Wrocław, 14 listopada 2007 roku

WK. 60/234/K-86/07

**Pani
Bernadyna Siemianowska
Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy
Społecznej**

**Zagrodno 52
59-516 Zagrodno**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie przepisów art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), w ramach kontroli kompleksowej gospodarki finansowej gminy Zagrodno, przeprowadziła od 8 do 15 października 2007 roku kontrolę gospodarki finansowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zagrodnie (zwanym dalej Ośrodkiem). Kontrolą objęto procedury kontroli gospodarki finansowej, przyjęte zasady rachunkowości, gospodarkę pieniężną oraz sprawozdawczość budżetową w okresie 2006 roku i I półrocza 2007 roku. Ustalenia kontroli zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym i przekazanym Pani Kierownik 15 października 2007 roku. Wykazały one szereg uchybień i nieprawidłowości, z wyłączeniem sprawozdawczości, które wymagają podjęcia działań naprawczych. Główną przyczyną ich powstania była niewystarczająca znajomość obowiązujących przepisów prawa w zakresie gospodarki finansowej i rachunkowości oraz nieprzestrzeganie obowiązujących w jednostce procedur kontroli.

W zakresie spraw organizacyjnych, regulacji wewnętrznych i rachunkowości

Kierownik jednostki otrzymała od Wójta Gminy niezbędne pełnomocnictwa i upoważnienia do zarządzania Ośrodkiem i wydawania decyzji administracyjnych. Szczegółowy zakres obowiązków kierownika określił Wójt w „zakresie obowiązków służbowych” z 10.07.1990 r., na którym nie ma potwierdzenia o przyjęciu do wiadomości i stosowania. Zakresy czynności posiadali również pracownicy; w zakresie opieki domowej nie odnotowano daty przyjęcia do wiadomości i stosowania.

Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów księgowych, stanowiąca załącznik Nr 1 do zarządzenia Kierownika Ośrodka Nr 01/2002 z 15 października 2002 r. w sprawie instrukcji regulujących gospodarkę finansową Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, opracowana została m. in. na podstawie nieaktualnych na dzień kontroli przepisów ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664 ze zm.), które zostały uchylone z dniem 2.03.2004 r. przez ustawę z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 ze zm.). Według §1 w części I Instrukcji sprawy nieobjęte jej regulacją zostały unormowane w innych przepisach wewnętrznych, m. in. w Instrukcji kontroli wewnętrznej, ale instrukcja taka nie została wprowadzona w życie.

Zarządzeniem, o którym mowa wyżej, wdrożone zostały również, jako załącznik Nr 2 „Zasady prowadzenia rachunkowości”. W przepisach tych, wbrew wymogowi art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002r. Nr 76, poz. 694 ze zm.), nie określono okresów sprawozdawczych obowiązujących w rachunkowości jednostki. W § 1 ust. 5 pkt 4 postanowiono, że księgi rachunkowe obejmują „pozostałe zestawienia zbiorcze”, nie precyzując o jakie zestawienia chodzi. Nie sporządzano comiesięcznych zestawień obrotów i sald kont syntetycznych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1 ww. ustawy oraz z § 1 ust. 6 ww. „Zasad (...).

Zakładowy plan kont wprowadzony został zarządzeniem Kierownika Ośrodka Nr 01/2005 z dnia 16 maja 2005r. (ze zm.). W § 4 ust. 5 zarządzenie stanowiło, iż wartości niematerialne i prawne odpisuje się w pełnej wysokości w koszty pod datą przekazania do używania i umarza jednorazowo w miesiącu przyjęcia do używania, co w odniesieniu do wymienionych składników majątku o wartości wyższej od 3.500 zł było niezgodne z art. 16f ust. 3 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.), w świetle którego w takim przypadku odpisów dokonuje się według stawek amortyzacyjnych.

Wbrew wymogom określonym w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020) nie założono ewidencji analitycznej do konta 020 „Wartości niematerialne i prawne” oraz do konta 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”. Nie prowadzono także ewidencji na kontach 401 „Amortyzacja”, 761 „Pokrycie amortyzacji” i 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, mimo że występowały operacje finansowe podlegające ewidencji na tych kontach. Niektóre konta syntetyczne prowadzone w dzienniku tabelarycznym „amerykanka” posiadały dodatkowe oznaczenia, które nie zostały objaśnione w Zakładowym planie kont.

Ewidencja analityczna środków trwałych prowadzona była w księdze inwentarzowej, która nie była podsumowywana na koniec roku i uzgadniana z saldem konta 011 „Środki trwałe”, chociaż jest to wymagane przez art. 18 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Ewidencja analityczna nie zawierała również informacji, którym osobom środki trwałe zostały powierzone, co było niezgodne z wymogiem określonym w zasadach funkcjonowania konta 011 zawartych w załączniku Nr 2 do rozporządzenia. Wbrew tym zasadom na wymienionym koncie, zamiast na koncie 013 „Pozostałe środki trwałe”, ewidencjonowano środki trwałe o wartości poniżej 3.500 zł.

Karty środków trwałych, na których prowadzono ich umorzenie, nie spełniały wymogów art. 13 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości, ponieważ nie były oznaczone nazwą księgi rachunkowej i nie posiadały daty sporządzenia. W większości z nich nie były wskazane cechy identyfikacyjne poszczególnych środków trwałych ani ich numery inwentarzowe, co w przypadku komputerów nie pozwalało na jednoznaczne powiązanie karty ze środkiem trwałym.

Do naliczania umorzenia środków trwałych stosowano nieprawidłowe, mocno zaniżone stawki amortyzacyjne, niezgodne ze stawkami przyjętymi, określonymi w załączniku do ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Stwierdzono, że według stawek amortyzacyjnych naliczane było umorzenie środków trwałych o wartości poniżej 3.500 zł, pomimo że według § 5 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) pozostałe środki trwałe podlegają umorzeniu jednorazowemu przez spisanie w koszty w miesiącu przyjęcia do używania.

W zakresie gospodarki pieniężnej i druków ścisłego zarachowania

W Ośrodku obowiązywała „Instrukcja w sprawie gospodarki kasowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zagrodnie”, będąca załącznikiem Nr 3 do zarządzenia Nr 1 Kierownika jednostki z 15 października 2002 r. w sprawie instrukcji regulujących gospodarkę finansową Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zagrodnie (zwana dalej: Instrukcją kasową). Określone w rozdz. III pn. „Pomieszczenie kasy” warunki, jakim powinno ono odpowiadać były zbyt ogólne, ponieważ nie wskazywały w jaki sposób należy zabezpieczyć kasę i przechowywać wartości pieniężne. Przyjętą do kasy gotówkę przechowywano w metalowym sejfie, znajdującym się w pomieszczeniu Ośrodka, który pomimo takiego wymogu (określonego w pkt 2 rozdziału V „Ochrona i transport wartości pieniężnych”) nie był na stałe przymocowany do podłoża lub ściany.

Funkcję kasjera pełniła Kierownik Ośrodka. W jej aktach osobowych brak było dokumentów wymaganych przez przepisy rozdziału IV „Kasjer” Instrukcji kasowej, tj. oświadczenia o przyjęciu odpowiedzialności materialnej za powierzone mienie oraz znajomości przepisów w zakresie operacji kasowych i transportu gotówki.

Kontrola prawidłowości sporządzania raportów kasowych oraz kompletności załączonych do nich źródłowych dowodów księgowych wykazała, że wszystkie raporty kasowe sporządzane były przez osobę zajmującą stanowisko Głównego księgowego, wbrew przepisowi pkt 16 rozdziału VII „Dokumentacja kasowa” Instrukcji kasowej, stanowiącemu, iż „(...) po sporządzeniu raportu kasowego za dany miesiąc i ustaleniu gotówki w kasie kasjer podpisuje raport i oryginał z dowodami kasowymi przekazuje głównemu księgowemu lub osobie upoważnionej przez głównego księgowego”. Prawidłowość raportów kasowych sprawdzała Kierownik Ośrodka; 2 raporty za okres od 1 sierpnia do 30 września 2006 r. nie zawierały potwierdzenia sprawdzenia. Niektóre skontrolowane raporty kasowe nie były oznaczone numerem (pomimo takiego wymogu określonego w § 11 pkt 4 „Dekretacja i numerowanie dowodów księgowych „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Zagrodnie” - będącej załącznikiem Nr 1 do zarządzenia Nr 1 Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zagrodnie z 15 października 2002 r. w sprawie instrukcji (...)). Na wszystkich raportach wskazano sposób ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), brak było jednak podpisu osoby odpowiedzialnej za to wskazanie (art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości).

Załączone do raportów kasowych źródłowe dowody księgowe nie zawierały wskazania miesiąca ich ujęcia w księgach rachunkowych i podpisu osoby odpowiedzialnej za to wskazanie (wymóg z powołanego wyżej art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz z § 11 pkt 3 rozdział V „Dekretacja i numerowanie dokumentów księgowych” Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych (...)). Na zrealizowanych rozchodowych dowodach kasowych, mimo postanowienia pkt 15 w rozdziale VII „Dokumentacja kasowa” Instrukcji kasowej, nie podawano daty, numeru i pozycji raportu kasowego, w którym dowody zostały ujęte. Źródłowe dowody uzasadniające wypłatę gotówki przed dokonaniem wypłaty nie były sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym oraz merytorycznym, chociaż taki obowiązek określony był w pkt 10 ww. rozdziału. W uregulowaniach wewnętrznych, nie wskazano stanowisk ani osób upoważnionych do dokonywania tych czynności.

Nie były prowadzone księgowania na koncie 140 „Krótkoterminowe papiery wartościowe i inne środki pieniężne” z tytułu pobierania z banku gotówki do kasy i odprowadzania gotówki z kasy do banku, co było niezgodne z wymogiem zawartym w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...). W badanym okresie, gotówka pobrana z banku ujmowana była w raportach kasowych z pominięciem dowodów wpłaty KP.

Na podstawie skontrolowanego bloczku dowodów wpłaty KP od numeru 09/06 z 5 maja 2006 r. do numeru 15/07 z 31 sierpnia 2007 r. stwierdzono, że operacje przyjęcia w tym okresie gotówki do kasy (z tytułu odpłatności za usługi opiekuńcze) nie były ujmowane w raportach kasowych a odprowadzane przez kasjera na konto bankowe Ośrodka, co było niezgodne z treścią pkt 2 rozdziału VII Instrukcji kasowej.

Nie były przestrzegane ustalone w wewnętrznych przepisach terminy odprowadzania na rachunek bankowy bieżących wpłat przyjętych do kasy, które zgodnie z pkt 4 rozdziału VI „Gospodarka kasowa” Instrukcji kasowej należało odprowadzać w dniu powstania nadwyżki, a w przypadku posiadania warunków do odpowiedniego zabezpieczenia gotówki - w dniu następnym. Kierownik Ośrodka nie określiła wysokości niezbędnego zapasu gotówki, a na wszystkie (30) skontrolowane operacje pobrania gotówki do kasy na podstawie dowodów wpłaty KP od numeru 09/06 z 5 maja 2006 r. do 15/07 z 31 sierpnia 2007 r. – tylko 3 razy odprowadzono ją na rachunek bankowy z zachowaniem obowiązującego terminu. Opóźnienie wynosiło nawet 83 dni.

Na dzień 31 grudnia 2006 r. nie przeprowadzono inwentaryzacji w kasie, wbrew wymogowi określonemu w rozdziale IX „Inwentaryzacja kasy” Instrukcji kasowej. W badanym okresie nie były też przeprowadzane doraźne kontrole kasy.

Paragraf 8 „Rodzaje dowodów księgowych oraz dokumentów operacji kasowych” Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych (...) stanowił, iż ewidencja druków ścisłego zarachowania „(...) prowadzona jest przez upoważnionych pracowników według zakresu czynności i według zasad określonych w Instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania (...)”, która jednak nie została wprowadzona. Nie prowadzono też ewidencji czeków gotówkowych ani dowodów wpłaty KP. Powołany § 8 pkt 6 zobowiązywał również do przeprowadzenia na koniec każdego roku

inwentaryzacji druków ścisłego zarachowania. Na dzień 31 grudnia 2006 r. inwentaryzacji takiej nie przeprowadzono.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do Pani wiadomości, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie przepisów art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu usunięcia uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli i niedopuszczenia do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, a w szczególności o:

1. Usunięcie z Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych z 15 października 2002 r. nieaktualnych postanowień opartych na przepisach ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664 ze zm.), które utraciły moc z dniem 2.03.2004 roku.
2. Opracowanie i wdrożenie Instrukcji kontroli wewnętrznej, o której mowa w § 1 części I ww. Instrukcji obiegu i kontroli (...).
3. Uzupełnienie „Zasad prowadzenia rachunkowości” - załącznika nr 2 do zarządzenia nr 01/2002 Kierownika Ośrodka z 15 października 2002 r. o informację określającą obowiązujące w jednostce okresy sprawozdawcze, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) i wskazanie „zestawień zbiorczych”, które w myśl § 1 ust. 5 pkt 4 „Zasad (...)” tworzą w jednostce księgi rachunkowe.
4. Sporządzanie, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych oraz uzgadnianie ewidencji analitycznej środków trwałych z ewidencją syntetyczną, zgodnie z wymogami art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.
5. Wyeliminowanie w Zakładowym planie kont z 16 maja 2005r. (ze zm.) postanowienia § 4 ust. 5 dot. odpisywania w koszty w pełnej wysokości pod datą przekazania do używania i umarzania jednorazowo w miesiącu przyjęcia do używania wartości niematerialnych i prawnych, niezgodnego z art. 16f ust. 3 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.).
6. Przestrzeganie przepisów załącznika Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020) w zakresie:
 - a) zasad ewidencji na kontach: 011 „Środki trwałe”, 013 „Pozostałe środki trwałe”, 071 „Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych”, 072 „Umorzenie pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych”;
 - b) obowiązku założenia ewidencji analitycznej do konta 020 „Wartości niematerialne i prawne” i konta 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”;

- c) prowadzenia ewidencji na kontach: 401 „Amortyzacja”, 761 „Pokrycie amortyzacji” i 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”;
 - d) ewidencjonowania operacji pobrania gotówki z banku do kasy i odprowadzenia gotówki z kasy do banku z wykorzystaniem konta 140 „Krótkoterminowe papiery wartościowe i inne środki pieniężne”.
7. Stosowanie, przy naliczaniu umorzenia środków trwałych, obowiązujących stawek amortyzacyjnych określonych w załączniku Nr 1 do ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.).
 8. Sprecyzowanie w obowiązującej „Instrukcji gospodarki kasowej” wymogów w zakresie zabezpieczenia kasy i sposobu przechowywania wartości pieniężnych.
 9. Powierzenie obowiązków kasjera innemu pracownikowi w celu rozdzielenia funkcji kierownika jednostki i kasjera, ponieważ obecny stan uniemożliwia stosowanie właściwych procedur kontroli finansowej, uwzględniających standardy z pkt II.C.13 standardów kontroli finansowej, ogłoszonych w komunikacie Nr 13 Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 7, poz. 58).
 10. Bieżące prowadzenie raportów kasowych, poprzez ujmowanie w nich operacji wpłat i wypłat gotówki w tym samym dniu, w którym zostały dokonane, zgodnie z wymogiem art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości.
 11. Przestrzeganie „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej” w zakresie:
 - a) przyjmowania do kasy gotówki pobranej z rachunku bankowego oraz innych wpłat gotówkowych na podstawie dowodów KP „Kasa przyjmie” (rozdział VII, pkt 2). Potwierdzanie przyjęcia gotówki podpisem kasjera w dowodzie KP;
 - b) sporządzania raportów kasowych przez osobę zajmującą się obsługą kasową (rozdział VII, pkt 16);
 - c) sprawdzania zrealizowanych rozchodowych dowodów kasowych pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym oraz podawania na nich daty, numeru i pozycji raportu kasowego, w którym zostały ujęte (rozdział VII, pkt 10). Wskazanie stanowisk pracy upoważnionych do ww. kontroli;
 - d) terminu odprowadzania na rachunek bankowy wpłaconej do kasy gotówki (rozdz. IV, pkt 4).
 12. Wskazywanie w źródłowych dowodach kasowych i w raportach kasowych miesiąca ujęcia tych dowodów w księgach rachunkowych, zamieszczanie podpisu osoby odpowiedzialnej za to wskazanie oraz przeprowadzanie inwentaryzacji kasy na koniec roku, zgodnie z wymogami odpowiednio art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 26 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości.
 13. Podjęcie działań naprawczych w gospodarce drukami ścisłego zarachowania, a w szczególności:
 - a) opracowanie i wdrożenie „Instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania”, o której mowa w § 8 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych” z 15 października 2002 r.;

- b) inwentaryzowanie druków ścisłego zarachowania na koniec roku obrotowego, zgodnie z § 8 pkt 6 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Zagrodnie”.

Przedstawiając powyższe Pani Kierownik, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisami art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Mieczysław Słonina

Wójt Gminy Zagrodno