

Wrocław, 5 września 2007 roku

WK.60/216/K-41/07

**Pani
Bronisława Dul
Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej**

**ul. W. Łokietka 6a
59-300 Lubin**

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 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.), w ramach kontroli kompleksowej gospodarki finansowej gminy Lubin, przeprowadziła od 11 do 20 czerwca 2007 roku kontrolę w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Lubinie. Kontrola obejmowała przestrzeganie wewnętrznych zasad rachunkowości i kontroli finansowej w gospodarce pieniężnej oraz sprawozdawczość budżetową za 2006 rok. Ustalenia kontroli zostały przedstawione w protokole podpisanym i przekazanym Pani Kierownik 20 czerwca 2007 roku.

Kontrola nie wykazała istotnych nieprawidłowości. Zgodnie z obowiązkiem określonym w przepisach art. 47 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) zostały ustalone w formie pisemnej procedury w zakresie kontroli finansowej. Jednostka posiadała dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, stosownie do przepisów art. 10 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 ze zm.). Niemniej niektóre uregulowania wewnętrzne wymagają dostosowania do obowiązujących przepisów prawa, a część zagadnień powinna być jednoznacznie określona w procedurach wewnętrznych lub w dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. Niezbędne jest również pełne przestrzeganie wprowadzonych zasad i instrukcji wewnętrznych.

Sprawy wymagające podjęcia działań naprawczych w powyższym zakresie zostały omówione niżej.

W zakresie organizacji i kontroli wewnętrznej

Na koniec 2006 roku stan zatrudnienia w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej był niezgodny z ustalonym w „Regulaminie organizacyjnym Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej”, nadanym zarządzeniem Nr 2/2005 Kierownika Ośrodka z 31 marca 2005 roku. W załączniku nr 2 „Wykaz etatów w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Lubinie” do „Regulaminu organizacyjnego...” limit zatrudnienia został ustalony na 21 etatów, a faktyczne zatrudnienie na 31 grudnia 2006 roku w przeliczeniu na pełne etaty wynosiło 21,5 etatu, mimo nieobsadzenia etatu „inspektora ds. świadczeń pomocy społecznej”. Różnica wynikała z zatrudnienia na stanowiskach opiekunów

domowych, młodszych opiekunów oraz pielęgniarki łącznie 15 pracowników na 11,5 etatu, wobec 10 etatów przewidzianych dla tych stanowisk w „Regulaminie organizacyjnym...”.

Stosowana od maja 2004 roku, zgodnie z oświadczeniem p.o. Głównego Księgowego, „Zakładowa instrukcja kasowa” nie została wprowadzona zarządzeniem Kierownika Ośrodka i nie zawierała także daty podpisania, co nie pozwalało na ustalenie terminu jej obowiązywania. Postanowienia § 4 ust. 3 lit. b „Zakładowej instrukcji kasowej” umożliwiały uzupełnienie pogotowia kasowego ze środków pochodzących z wpływów własnych do kasy, mimo że przepisy art. 20 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zobowiązywały jednostki budżetowe do odprowadzania pobranych dochodów w pełnej wysokości na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego i pokrywania swoich wydatków bezpośrednio z budżetu.

Wysokość pogotowia kasowego nie została ustalona jednoznacznie. Zgodnie z § 4 ust. 1 lit. a „Zakładowej instrukcji kasowej” pogotowie kasowe nie powinno być wyższe niż 2.000 zł, ale nadal obowiązywało zarządzenie Nr 2/97 Kierownika Ośrodka z 10 czerwca 1997 roku, w którym pogotowie kasowe zostało ustalone w wysokości 3.500 zł.

Nie były określone zasady gospodarki drukami ścisłego zarachowania i ich ewidencji, mimo że w obowiązujących w 2006 roku „Instrukcjach w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki rzeczowymi składnikami majątku w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Lubinie”, wprowadzonych zarządzeniem Nr 02/2004 z 12 maja 2004 roku, a od 23 listopada 2006 roku zarządzeniem Nr 6/2006, oraz w „Zakładowej instrukcji kasowej” jako druki ścisłego zarachowania zostały wymienione ponumerowane arkusze spisu z natury oraz чеки gotówkowe. Stosowane również były, podlegające ewidencji, kwitariusze przychodowe K-103, które nie zostały wymienione w przepisach wewnętrznych.

„Instrukcje w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki rzeczowymi składnikami majątku w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Lubinie” z 2004 roku i 2006 roku zawierały niespójne postanowienia w zakresie zasad kontroli dowodów księgowych. Rozbieżności między poszczególnymi przepisami „Instrukcji...” dotyczyły zasad i osób upoważnionych do sprawdzania dowodów pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym oraz sposobu udokumentowania tych czynności, a także wymagań odnośnie akceptowania dowodów księgowych do realizacji. W pkt V ww. „Instrukcji...” została zatwierdzona pieczęć tylko o treści „sprawdzono pod względem rachunkowym”, mimo że przepisy pkt II.5, pkt IV.2, pkt IV.3 i pkt IX.1 lit. a-b „Instrukcji...” wymagały sprawdzenia dowodu księgowego także pod względem formalnym. Zgodnie z pkt VI.3 „Instrukcji...” kontrolę ostateczną formalno-rachunkową i merytoryczną dowodów powinni dokonać główny księgowy i kierownik, ale według pkt IX i pkt IX.1 lit. a „Instrukcji...” dowody powinny być opisane i sprawdzone pod względem merytorycznym przez pracowników na samodzielnych stanowiskach pracy, upoważnionych zgodnie z załącznikiem nr 1 do „Instrukcji...”. Dodatkowo ww. załącznik nr 1 do „Instrukcji...” nie został sporządzony. Z pkt VI.5 „Instrukcji...” wynikało, że dowody do realizacji powinien akceptować i zatwierdzać kierownik lub osoba przez

niego upoważniona, natomiast w pkt IX.1 lit. c „Instrukcja...” wymagała zatwierdzenia dowodów jednocześnie przez kierownika i głównego księgowego lub osobę do tego upoważnioną.

W ww. „Instrukcjach w sprawie obiegu i kontroli dokumentów (...)” nie zostały ustalone dokumenty (dowody księgowe), które powinny być stosowane w celu wypłaty świadczeń z pomocy społecznej lub innych świadczeń, mimo że powinny być one ustalone pisemnie, zgodnie z art. 47 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

W „Zakładowych planach kont”, wprowadzonych zarządzeniami Nr 02/2004 z 12 maja 2004 roku i Nr 6/2006 z 23 listopada 2006 roku, do ewidencji dochodów budżetowych zostało ustalone konto 131 z nazwą „Rachunek bieżący dochodów budżetowych”, mimo że w obowiązujących jednostkę rozporządzeniach Ministra Finansów: z 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752 ze zm.) i z 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. Nr 142, poz. 1020), do ewidencji tych operacji gospodarczych zostało ustalone konto 130-„Rachunki bieżące jednostek budżetowych”.

Zgodnie z § 3 ust. 1 „Zakładowego planu kont” zakupione oprogramowanie komputerowe o jednostkowej wartości nieprzekraczającej 500 zł powinno być odpisane w ciężar kosztów, zgodnie z zasadami ustalonymi dla niskocennych rzeczowych składników majątkowych długotrwałego użytku, ale w załączniku nr 7 do „Zakładowego planu kont” powyższa wielkość została ustalona w kwocie 1.000 zł.

Dokumentacja przyjętych zasad rachunkowości nie zawierała wykazu programów komputerowych używanych do prowadzenia ksiąg rachunkowych, mimo obowiązku posiadania takiego wykazu wraz z określeniem wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, stosownie do przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości.

„Wzory wybranych dokumentów dotyczących inwentaryzacji”, dołączone do „Instrukcji w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 02/2004 z 12 maja 2004 roku, nie były podpisane przez Kierownika Ośrodka, nie zostały oznaczone jako załącznik do „Instrukcji...”, a sama „Instrukcja...” nie zawierała postanowień o dołączeniu do niej wzorów dokumentów.

Wykonane dochody były księgowane na kontach pomocniczych oznaczonych niezgodnie z zasadami ustalonymi w „Zakładowych planach kont”. Konta pomocnicze powinny być oznaczone literą „W” dla dochodów własnych gminy i literą „Z” dla dochodów związanych z realizacją zadań zleconych, a zostały oznaczone numerami od 131-01 do 131-07 i 131-2-01.

W dwóch przypadkach w księgach rachunkowych lub w sprawozdaniu Rb-27S za 2006 rok została zastosowana nieprawidłowa klasyfikacja budżetowa, niezgodna z ustaloną rozporządzeniem

Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.). Dochody należne płatnikowi podatku dochodowego od osób fizycznych w ewidencji księgowej zostały zakwalifikowane do rozdziału 85219 i § 0970, a w sprawozdaniu do rozdziału 85219 i § 0920, natomiast dochody gminy należne z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej w sprawozdaniu zostały zakwalifikowane do rozdziału 85214 i § 2360, a w księgach rachunkowych do 85212 i § 0970. W pierwszym przypadku prawidłowa była klasyfikacja zastosowana w księgach rachunkowych, a w drugim – w sprawozdaniu budżetowym.

W zakresie gospodarki pieniężnej

W czasie kontroli kasy kasjerka nie posiadała na stanowisku pracy wykazu osób upoważnionych do dysponowania gotówką i zatwierdzania dowodów kasowych do wypłaty, pomimo takiego obowiązku określonego w § 5 ust. 9 „Zakładowej instrukcji kasowej”. Na dzień kontroli stan faktyczny czeków gotówkowych i kontokwitaruszy K-103 był niezgodny z ewidencją, ponieważ ostatni rozchód druków nie został odnotowany w księdze druków ścisłego zarachowania. Wpłaty za usługi opiekuńcze były przyjmowane do kasy na kontokwitaruszach K-103, które w przepisach wewnętrznych nie zostały wymienione jako obowiązujące dowody kasowe. W 2006 roku nie były przeprowadzone okresowe kontrole kasy, mimo że w § 6 ust. 1 i 2 „Zakładowa instrukcja kasowa” wymagała dokonywania takich kontroli i określała ich częstotliwość.

Kontrola dowodów kasowych za lipiec i październik 2006 roku wykazała powtarzające się uchybienia, które polegały na:

- niewskazaniu miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, wbrew wymogom określonym w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości;
- braku upoważnienia dla osoby, która pobrała gotówkę w zastępstwie osoby wskazanej w dowodzie kasowym lub braku potwierdzenia tożsamości osoby, która wystawiła upoważnienie i tożsamości osoby upoważnionej, co było niezgodne z § 10 ust. 5 i 6 „Zakładowej instrukcji kasowej”;
- niezłączaniu do list wypłat upoważnień osób, które pokwitowały odbiór zasiłku, mimo że powinny one być dołączone do dowodu kasowego, zgodnie z wymogiem § 10 ust. 4 „Zakładowej instrukcji kasowej”.

Na objętych kontrolą źródłowych dowodach księgowych, które w maju i kwietniu 2006 roku stanowiły podstawę wypłaty środków z rachunku bankowego wydatków budżetowych, nie zostało odnotowane ich sprawdzenie pod względem formalnym, mimo takiego wymogu zawartego w omówionych wyżej przepisach „Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych...” z 2004 roku. Uchybienie było konsekwencją zatwierdzonego i stosowanego wzoru pieczęci dla udokumentowania sprawdzenia dowodów księgowych. Na dowodach źródłowych nie zamieszczono klauzuli „Wypłacono (...) przelewem, dnia ..., podpis...”, wymaganej przepisami pkt IX.I lit. e „Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych...” z 2004 roku.

Zwroty nadpłat i mylne wpływy na rachunek bankowy wydatków były księgowane na koncie 130 w sposób, który nie pozwalał na zachowanie „czystości obrotów”, wymaganej na tym koncie przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...).

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 opisanych w protokole kontroli i niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia, a w szczególności o:

1. Przestrzeganie postanowień „Regulaminu organizacyjnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej”, nadanego zarządzeniem Nr 2/2005 Kierownika z 31 marca 2005 roku, w zakresie ustalonej liczby etatów zatrudnienia w Ośrodku.
2. Wyeliminowanie nieprawidłowości w przepisach wewnętrznych ustalających procedury w zakresie kontroli finansowej, tj.:
 - a) wprowadzenie w sposób formalny, zarządzeniem Kierownika Ośrodka, wewnętrznych zasad gospodarki kasowej, zgodnie z przyjętą zasadą wprowadzania w życie aktów wewnętrznych;
 - b) wyeliminowanie postanowienia § 4 ust. 3 lit. b „Zakładowej instrukcji kasowej”, niezgodnego z przepisami art. 20 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.);
 - c) usunięcie niezgodności między § 4 ust. 1 lit. a „Zakładowej instrukcji kasowej” a zarządzeniem Nr 2/97 Kierownika Ośrodka z 10 czerwca 1997 roku w sprawie wysokości pogotowia kasowego;
 - d) pisemne ustalenie zasad gospodarki drukami ścisłego zarachowania oraz ich ewidencji, stosownie do przepisów art. 47 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.);
 - e) usunięcie niespójnych postanowień „Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki rzeczowymi składnikami majątku w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Lubinie”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 1/2006 Kierownika Ośrodka z 23 listopada 2006 roku, w zakresie zasad kontroli dowodów księgowych pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz ich zatwierdzania do realizacji, przedstawionych wyżej i opisanych szczegółowo na str. 3 i 4 protokołu kontroli;
 - f) ustalenie dokumentów, które powinny być stosowane w celu wypłaty świadczeń z pomocy społecznej oraz innych świadczeń, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 47 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
3. Dostosowanie przyjętych zasad rachunkowości do obowiązujących przepisów oraz usunięcie sprzecznych uregulowań w tym zakresie w przepisach wewnętrznych, tj.:

- a) ustalenie w zakładowym planie kont konta 130-„Rachunki bieżące jednostek budżetowych” do prowadzenia ewidencji wykonanych dochodów budżetowych, zgodnie z planem kont określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 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. Nr 142, poz. 1020);
 - b) jednoznaczne ustalenie wartości jednostkowej wartości niematerialnych i prawnych podlegających odpisaniu w ciężar kosztów, zgodnie z zasadami ustalonymi dla niskocennych rzeczowych składników majątkowych długotrwałego użytku, w celu wyeliminowanie sprzecznych w tym zakresie postanowień § 3 ust. 1 „Zakładowego planu kont” i załącznika Nr 7 do „Zakładowego planu kont”;
 - c) sporządzenie wykazu stosowanych programów komputerowych wraz z określeniem wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, zgodnie z obowiązkiem nałożonym przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 ze zm.);
 - d) wprowadzenie zarządzeniem Kierownika Ośrodka „Wzorów wybranych dokumentów dotyczących inwentaryzacji”, jeżeli powinny być faktycznie stosowane, dołączonych do „Instrukcji w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej”.
4. Przestrzeganie ustalonych w zakładowym planie kont zasad oznaczania kont pomocniczych do konta 130-„Rachunki bieżące jednostek budżetowych”, przeznaczonych do prowadzenia ewidencji księgowej uzyskiwanych dochodów własnych gminy i dochodów związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.
 5. Stosowanie w ewidencji księgowej i sprawozdaniach Rb-27S prawidłowej klasyfikacji budżetowej w odniesieniu do rozdziału i paragrafu, ustalonej w załącznikach nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.), dla dochodów uzyskiwanych z tytułu kwot należnych płatnikowi podatku dochodowego od osób fizycznych oraz kwot należnych gminie w związku z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.
 6. Stosowanie w obrocie kasowym tylko takich druków ścisłego zarachowania, które zostały określone w przepisach wewnętrznych oraz bieżące ewidencjonowanie rozchodu tych druków.
 7. Przestrzeganie postanowień § 6 ust. 1 i 2 oraz § 5 ust. 9 „Zakładowej instrukcji kasowej” w zakresie obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli kasy oraz posiadania przez kasjerkę na stanowisku pracy wykazu osób upoważnionych do dysponowania gotówką i zatwierdzania dowodów kasowych do wypłaty.

8. Wyeliminowanie w dowodach kasowych uchybień omówionych wyżej i opisanych szczegółowo na str. 9-11 protokołu kontroli, wynikających z nieprzestrzegania przepisów art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz § 10 ust. 4, 5 i 6 „Zakładowej instrukcji kasowej”.
9. Dokumentowanie sprawdzenia dowodów księgowych pod względem formalnym, stosownie do wymogów ustalonych w pkt II.5, pkt IV.2, pkt IV.3 i pkt IX.1 lit. a-b „Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki rzeczowymi składnikami majątku w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Lubinie” z 2006 roku.
10. Przestrzeganie obowiązku zachowania „czystości obrotów” na koncie 130-„Rachunki jednostek budżetowych”, zgodnie z zasadami ustalonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...).
11. Zamieszczanie na dowodach źródłowych, stanowiących podstawę wypłaty środków z rachunku bankowego wydatków budżetowych, klauzuli o formie zapłaty wraz z datą i podpisem, wymaganej przepisami pkt IX.I lit. e „Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych...” z 2006 roku.

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:

Pani
Irena Rogowska
Wójt Gminy Lubin