

14.06.2010
Izba Pracowników
J. J. J.

RIO.I.6002 - 7/10

Białystok, 2010.06.08

Zapoznani:
1) K. Wanda - [signature]
2) J. Kucharewicz - [signature]

Pani
Irena Szarkowska
Dyrektor Przedszkola Nr 4
w Sokółce

W wyniku problemowej kontroli gospodarki finansowej, przeprowadzonej w Przedszkolu Nr 4 w Sokółce na podstawie art. 1 ust. 1 oraz w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) przez inspektora Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce. W związku z tym, że Przedszkole Nr 4 zostało wyznaczone przez Radę Miejską w Sokółce do prowadzenia obsługi finansowo-księgowej przedszkoli prowadzonych przez gminę Sokółka ustalenia kontroli dotyczą również Przedszkoli: Nr 1, Nr 2, Nr 3 i Nr 5 w Sokółce.

Zakresem kontroli objęto sprawy ogólnie-organizacyjne, w tym regulacje wewnętrzne z zakresu gospodarki finansowej i rachunkowości zakładów budżetowych, funkcjonowanie kontroli wewnętrznej i rachunkowości, sprawozdawczość finansową, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, przychody i wydatki stanowiące koszty objęte planami finansowymi przedszkoli, w tym zagadnienie osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), gospodarowanie składnikami majątkowymi oraz rozliczenia z budżetem gminy Sokółka.

Badając prawidłowość i terminowość zapisów księgowych stwierdzono, że zakup środka trwałego – kserokopiarki o wartości 3.545 zł, sfinansowany własnymi środkami Przedszkola Nr 4, został odniesiony do kosztów działalności operacyjnej w par. 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia”. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 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 ze zm.) wydatek na zakup środka trwałego, jako wydatek inwestycyjny, należało zaewidencjonować na koncie 740 „Dotacje i środki na inwestycje”(zapis Wn 740, Ma 800 „Fundusz jednostki”) i zaliczyć do par. 6080 „Wydatki na zakupy inwestycyjne zakładów budżetowych” wskazanego w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków... (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.; obecnie klasyfikację budżetową określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 207)). Nieprawidłowa ewidencja zakupu środka trwałego miała wpływ na dane zawarte w sprawozdaniu Rb-30 Przedszkola Nr 4, w którym m.in. nie wypełniono części D „Informacja o finansowaniu inwestycji zakładu budżetowego” – str. 8, 9 protokołu kontroli.

Kontrolując prawidłowość sporządzenia sprawozdań Rb-30 stwierdzono też, że sprawozdania jednostkowe Przedszkoli Nr 1, Nr 2, Nr 3 i Nr 5 nie były podpisane przez dyrektorów tych placówek, lecz przez Panią Dyrektora jako kierownika jednostki prowadzącej ich obsługę księgową. Zgodnie z obowiązującym w badanym okresie rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.) i aktualnie obowiązującym w tej kwestii rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 103), obowiązek sporządzania jednostkowych sprawozdań budżetowych spoczywa na kierownikach poszczególnych jednostek, a sporządzenie sprawozdania winno być potwierdzone złożeniem podpisu – str. 9 protokołu kontroli.

Zgodnie z zarządzeniem dyrektora Przedszkola Nr 4 w sprawie określenia polityki rachunkowości, przyjętym do stosowania przez dyrektorów pozostałych przedszkoli, Przedszkole Nr 4 sporządza bilans, rachunek zysków i strat oraz zestawienie zmian w funduszu jednostki. Z ustaleń kontroli wynika, że w rzeczywistości sporządzano jedynie zbiorcze sprawozdanie finansowe dla wszystkich zakładów objętych obsługą finansowo-księgową. W trakcie kontroli zostały sporządzone jednostkowe sprawozdania finansowe poszczególnych przedszkoli za 2008 i 2009 r., które w dniu podpisania protokołu przekazano Burmistrzowi Sokółki – str.10 protokołu kontroli.

Prawna odrębność poszczególnych zakładów budżetowych objętych skoncentrowaną księgowością nie była też uwzględniana w procedurze opracowywania planów finansowych. W szczególności Burmistrz Sokółki nie informował dyrektorów poszczególnych przedszkoli o wysokości dotacji podmiotowych – informacje w tym zakresie były przedstawiane w

kwocie zbiorczej, a projekt rozdziału dotacji na poszczególne przedszkola dokonywany był przez Przedszkole Nr 4. Taki sposób postępowania był niezgodny z przepisami § 39 i § 43 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783) – str. 12-14 protokołu kontroli.

Z poczynionych ustaleń w zakresie planowania finansowego wynika ponadto, że dyrektorzy przedszkoli przy ustalaniu planów swoich jednostek, jak i organy gminy przy opracowywaniu budżetu gminy, stosowali zasadę, że prognozowany lub rzeczywisty stan środków obrotowych przedszkoli na koniec poprzedniego roku jest automatycznie przyjmowany jako stan środków na początek następnego roku budżetowego, bez względu na to, czy ten stan jest wyższy (oznaczający nadwyżkę środków obrotowych), czy niższy od stanu planowanego na koniec roku. Prowadziło to do naruszenia przepisów § 49 ust. 4 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych... w kwestii wpłat do budżetu nadwyżek środków obrotowych przez zakłady budżetowe. Z ustaleń kontroli wynika, że różnice między faktycznym a planowanym stanem środków obrotowych wystąpiły na koniec 2006 i 2008 r. we wszystkich przedszkolach, a na koniec 2007 r. – w przedszkolach Nr 1, Nr 2 i Nr 5. Z uwagi na stosowaną praktykę nadwyżki środków obrotowych (łącznie 337.201,22 zł) nie zostały wpłacone do budżetu gminy, lecz uwzględnione przy określaniu kwot dotacji podmiotowych dla przedszkoli – str. 14, 30-31 protokołu kontroli.

W zakresie wymaganej przepisami art. 30a Karty Nauczyciela analizy poniesionych w 2009 roku wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy, oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego ustalono, że Przedszkole Nr 4 oraz pozostałe przedszkola sporządziły jednostkowe sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli. Były one podstawą sporządzenia przez Burmistrza Sokółki sprawozdania zawierającego dane dotyczące wszystkich nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych gminy Sokółka. Jak stwierdzono, Przedszkole Nr 4 wykazało w sprawozdaniu przekazanym do Urzędu Miejskiego liczbę 4,05 etatów nauczycieli mianowanych w okresie od 1 września do 31 grudnia, a rzeczywiste zatrudnienie w tym okresie wynosiło 5,05 etatów. W danych tych nie uwzględniono jednego etatu, z tym, że dane dotyczące wynagrodzenia tego nauczyciela zostały w sprawozdaniu uwzględnione.

Niewykazanie zatrudnienia jednego nauczyciela w okresie od 1 września do 31 grudnia 2009 r. spowodowało, poza zaniżeniem średniej liczby etatów nauczycieli mianowanych w gminie, również zaniżenie o 13.171,68 zł kwoty wykazywanej w kol. 8 sprawozdania oraz zaniżenie o 13.171,68 zł kwoty różnicy wykazywanej w kol. 10 sprawozdania sporządzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego – str. 25 protokołu kontroli.

Z uwagi na nieosiągnięcie w 2009 r. w gminie Sokółka wymaganego poziomu wynagrodzeń nauczycieli w styczniu 2010 r. m.in. nauczycielom przedszkoli zostały wypłacone jednorazowe dodatki uzupełniające, o których mowa w art. 30a ust. 3 Karty Nauczyciela, w łącznej kwocie 46.631,78 zł. Kwoty indywidualnych dodatków uzupełniających zostały wyliczone w oparciu o pismo Urzędu Miejskiego w Sokółce, zawierające wskazania wysokości dodatku na poszczególnych stopniach awansu zawodowego nauczycieli. Przekazane przez organ prowadzący dane nie zostały ustalone z uwzględnieniem wzoru wyliczania jednorazowego dodatku uzupełniającego dla danego nauczyciela zawartego w punkcie 2. załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35). W efekcie, dodatki uzupełniające dla poszczególnych nauczycieli przedszkoli zostały ustalone nieprawidłowo. Ponadto, przy ustaleniu i wypłacie kwot dodatków uzupełniających dla nauczycieli zatrudnionych w Przedszkolu Nr 5 nie uwzględniono nauczyciela stażysty i nauczyciela kontraktowego, których zatrudnienie ustało w trakcie 2009 r. Natomiast przy ustaleniu dodatku jednemu z nauczycieli kontraktowych nie uwzględniono faktu, że w okresie styczeń – sierpień był on wynagradzany jako nauczyciel stażysta – wypłacono ten dodatek w całości jak dla nauczyciela kontraktowego – str. 21-27 protokołu kontroli. Zgodnie z § 5 przywołanego rozrządzenia MEN, wysokość jednorazowego dodatku uzupełniającego, o którym mowa w art. 30a ust. 3 Karty Nauczyciela, ustala się proporcjonalnie do okresu zatrudnienia, w którym nauczyciel pobierał wynagrodzenie, oraz osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, w sposób określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Kwestia ustalenia dodatków uzupełniających zostanie podniesiona przez Izbę Obrachunkową w wystąpieniu pokontrolnym do Burmistrza Sokółki, skierowanym w wyniku przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że wysokość kwot przekazanych w 2009 r. na rachunek Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych nie uwzględnia korekty

naliczenia odpisów na Fundusz dokonanej w grudniu 2009 r. w łącznej kwocie 18.827,70 zł. Na wymienioną kwotę składają się skutki korekty Funduszu w Przedszkolach Nr 1, Nr 2, Nr 3 i Nr 5. Dyrektorzy tych przedszkoli nie podjęli decyzji w sprawie zwiększenia kosztów i dokonania przelewu kwot odpisów uzupełniających na rachunek ZFŚS, mimo otrzymania informacji od przedszkola prowadzącego obsługę finansowo-księgową o wysokości naliczonej kwoty i o konieczności podjęcia decyzji w sprawie przelewu skorygowanej kwoty środków – str. 28 protokołu kontroli. Zaniechanie przez dyrektorów wymienionych przedszkoli korekty odpisów na Fundusz stanowiło naruszenie art. 53 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela oraz art. 5 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.).

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem nieprzestrzegania lub błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości zakładów budżetowych, przy czym ustalenia kontroli wskazują, że przyczyny niektórych nieprawidłowości są efektem błędnych rozwiązań stosowanych przez organ prowadzący przedszkola.

Odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie zarządczej kontroli wewnętrznej, spoczywa na kierowniku każdej jednostki, zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości należy do głównego księgowego. Prawa i obowiązki głównych księgowych określa od 1 stycznia 2010 r. art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, na podstawie art. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, **zalecam:**

1. Prowadzenie ewidencji zakupów inwestycyjnych, finansowanych z własnych środków przedszkoli jako zakładów budżetowych (do czasu ich przekształcenia w jednostki budżetowe), zgodnie z przepisami rozporządzeń Ministra Finansów wskazanych w części opisowej wystąpienia.
2. Przedkładanie sprawozdań jednostkowych do podpisu dyrektorom przedszkoli objętych obsługą finansowo-księgową.

3. Zaprzestanie dokonywania podziału dotacji z budżetu gminy na poszczególne przedszkola oraz ujmowania określonych w ten sposób danych w propozycjach projektów planów i planów finansowych, których sporządzanie należy do właściwości dyrektorów przedszkoli, mając na uwadze, że kompetencja w zakresie ustalania wysokości środków dla poszczególnych jednostek przysługuje Burmistrzowi.
4. Zachowanie należytej staranności przy ustalaniu danych służących Burmistrzowi Sokółki do sporządzenia sprawozdania na podstawie art. 30a ust. 4 Karty Nauczyciela w zakresie ilości etatów nauczycieli.
5. Uwzględnianie przy ustalaniu dodatków uzupełniających wszystkich nauczycieli, którzy byli zatrudnieni i pobierali wynagrodzenie ze środków ujętych w planie finansowym przedszkola w ciągu roku podlegającego analizie, z należyтым uwzględnieniem poszczególnych stopni awansu zawodowego.
6. Odniesienie w koszty 2010 r. skorygowanych odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych za 2009 r. poszczególnych przedszkoli i poinformowanie dyrektorów tych przedszkoli o obowiązku przekazania wartości skorygowanych odpisów na rachunek bankowy Funduszu.

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Dodatkowo informuję o możliwości składania, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zastrzeżeń do zawartych w wystąpieniu wniosków, za pośrednictwem Prezesa RIO do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3-4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Bieg 30-dniowego terminu ulegnie zawieszeniu w stosunku do wniosków objętych zastrzeżeniem.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.



Do wiadomości:

Burmistrz Sokółki