



PROTOKÓŁ Z CZYNNOŚCI KONTROLNYCH

***Rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych,
prawidłowość wykazywania zobowiązań i należności,
zgodność sprawozdań z prowadzoną ewidencją księgową.***

Jednostka kontrolowana: **Przedszkole nr 2 „Słoneczna Gromada”
w Śremie**

Okres: **2020 r. – I połowa 2021 r.**

Chorzów, grudzień 2021 r.

I. Ogólna ocena z przeprowadzonej kontroli

Na podstawie dokonanych ustaleń należy stwierdzić, że w Przedszkolu nr 2 „Słoneczna Gromada” w Śremie, sposób prowadzenia gospodarki finansowej w zakresie rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych, prawidłowość wykazywania zobowiązań i należności, zgodność sprawozdań z prowadzoną ewidencją księgową pomimo wniesionych uwag jest prawidłowy. Istniejący system kontroli zarządczej wydaje się wystarczający.

Dotychczasowy sposób realizacji zadań w kontrolowanym obszarze należy ocenić pozytywnie, pomimo zastrzeżeń wynikających ze stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości.

Adekwatność, skuteczność i efektywność mechanizmów kontroli zarządczej w badanym obszarze uznać należy za wystarczające.

Szczegółowe ustalenia z każdego zakresu badania opisano szczegółowo w dalszej części protokołu.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego i wyniki kontroli gospodarki finansowej jednostki oświatowej

1. Oznaczenie kontrolowanego

Przedszkole nr 2 „Słoneczna Gromada” w Śremie
ul. Adama Mickiewicza 91
63-100 Śrem

2. Podstawa wszczęcia kontroli

Podstawą przeprowadzenia kontroli było upoważnienie nr PAOKS.077.6.2021.BLA z dnia 12 stycznia 2021 r. wydane przez Burmistrza Śremu.

Kontrolowany podmiot powiadomiono o kontroli i jej zakresie.

3. Temat kontroli

Rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych, prawidłowość wykazywania zobowiązań i należności, zgodność sprawozdań z prowadzoną ewidencją księgową.

4. Przedmiot i zakres kontroli

Przedmiotem kontroli było dokonanie analizy poprawności działania jednostki organizacyjnej w przestrzeganiu ogólnie przyjętych zasad prowadzenia rachunkowości, przepisów prawa, procedur, zarządzeń dotyczących kontrolowanego obszaru.

Przyjęto okres kontrolowany: od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.

W trakcie przeglądu zastosowano techniki badawcze:

- *Badanie zgodności / skuteczności (testy zgodności)* – jedno z narzędzi oceny systemu kontroli wewnętrznej, polegające na zbadaniu sposobu przetwarzania wybranych operacji przez kontrolowany system. Celem badań jest stwierdzenie, czy system działał w sposób ciągły (tj. w całym okresie objętym kontrolą), spójny (tj. wszystkie operacje podlegające działaniu systemu traktowane były w sposób jednakowy) i skuteczny.
- *Zasięganie informacji* – jedna z technik przeprowadzania zadania polegająca na uzyskaniu informacji od osób dysponujących wiedzą na dany temat, obecnych w kontrolowanej jednostce lub poza nią, w ramach posiadanego upoważnienia.

- *Obserwacja / oględziny* – technika ta polega na wizytacji pomieszczeń kontrolowanej komórki lub bezpośredniej obserwacji, realizacji zadań przez poszczególnych pracowników komórki kontrolowanej. Technika ta ma na celu wykrycie istotnych słabości w działaniu kontrolowanej komórki/jednostki.
- *Komputerowe wspomaganie analizy danych* – dla celów przeglądu i analizy danych otrzymanych w postaci raportów tekstowych wykorzystano oprogramowanie analityczne umożliwiające wszechstronne przetwarzanie danych.

W procesie badania poszczególnych zakresów operacji realizowanych przez jednostkę, kontrolujący dokonywali ich oceny, przyjmując skalę czteropunktową: ocena pozytywna, z uchybieniami, z zastrzeżeniami oraz negatywna.

Ilekość w sprawozdaniu powoływane są przepisy:

- ustawy o rachunkowości – rozumie się przez to ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r. poz. 351 z późn. zm.);
- ustawy o finansach publicznych – rozumie się przez to ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.);
- rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – rozumie się przez to rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 342);
- rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej – rozumie się przez to rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1564);
- rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych – rozumie się przez to rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1718).

Osoby uczestniczące w trakcie kontroli:

- p. Elżbieta Kubera – Dyrektor Przedszkola,
- p. Romana Gielniak – Główna Księgowa.

5. Miejsce i termin przeprowadzenia kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Przedszkolu nr 2 „Słoneczna Gromada” w Śremie, w terminie od 22 listopada do 17 grudnia 2021 r.

6. Podmiot kontrolujący

Audit Consulting Municipal Sp. z o.o. ul. Alfonsa Zgrzebnioka 58, 41 – 500 Chorzów, w którego imieniu działali: Łukasz Czapnik i Jarosław Konieczny.

Podmiot kontrolujący zapewnia, iż prawidłowo przygotował się do kontroli zgodnie z wymogami Gminy Śrem.

7. Szczegółowe ustalenia kontroli

7.1. Poprawność działania jednostki organizacyjnej w przestrzeganiu ogólnie przyjętych zasad prowadzenia rachunkowości, przepisów prawa, procedur, zarządzeń dotyczących kontrolowanego obszaru.

Ustalenia ogólne

Księgi rachunkowe Przedszkola nr 2 „Słoneczna Gromada” w Śremie są prowadzone przy pomocy programu VULCAN Finanse, a w zakresie płacowym jest wykorzystywany program VULCAN Płace. Sprawozdania budżetowe i finansowe do Urzędu Miejskiego są sporządzane w systemie SJO BeSti@.

Na podstawie analizy wydruków z ksiąg rachunkowych stwierdzono, że księgi rachunkowe oznaczone są pełną nazwą jednostki, której dotyczą, nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej, nazwą programu przetwarzania, oznaczona jest data sporządzenia dokumentu. Wydruki komputerowe ksiąg rachunkowych są ponumerowane z oznaczeniem pierwszej i ostatniej strony oraz sumowane na kolejnych stronach w sposób ciągły w roku obrotowym.

Polityka rachunkowości

Obowiązująca w Przedszkolu nr 2 „Słoneczna Gromada” w Śremie polityka rachunkowości została wprowadzona zarządzeniem Dyrektora Przedszkola z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, na którą składają się:

- 1) Instrukcja prowadzenia ksiąg rachunkowych – załącznik nr 1
- 2) Instrukcja gospodarowania rzeczowymi środkami trwałymi - załącznik nr 2
- 3) Instrukcja klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych - załącznik nr 3

- 4) Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań finansowych - załącznik nr 4
- 5) Metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego - załącznik nr 5
- 6) Metody i terminy inwentaryzowania składników majątkowych - załącznik nr 6
- 7) Wykaz i opis kont - załącznik nr 7
- 8) Instrukcja w zakresie rozliczeń podatku od towarów i usług - załącznik nr 8
- 9) Instrukcja w zakresie opisu przetwarzania danych: opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji - załącznik nr 9
- 10) Opis systemu służącemu ochronie danych - załącznik nr 10

Polityka rachunkowości zawiera elementy wymagane przepisem art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.). Zawarte w polityce rachunkowości zasady dotyczące terminów ujmowania w księgach rachunkowych dokumentów księgowych pozwalają na prawidłowe prowadzenie rachunkowości jednostki budżetowej w tym zakresie i sporządzanie wymaganych przepisami sprawozdań.

Należy jednak zwrócić uwagę na niektóre zapisy polityki rachunkowości, a mianowicie:

1). W obowiązującej w Przedszkolu nr 2 „Słoneczna Gromada” w Śremie polityce rachunkowości nie został szczegółowo opisany sposób wyceny składników majątku otrzymanych nieodpłatnie. W załączniku nr 5 „Metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego” podano w tym zakresie następującą zasadę: *„środki trwałe otrzymane nieodpłatnie na podstawie decyzji właściwego organu, wycenia się wg wartości określonej w tej decyzji.”*

Należy więc rozważyć uszczegółowienie w polityce rachunkowości tej zasady w sytuacji, gdy wartość składnika majątku otrzymanego nieodpłatnie nie została określona w decyzji oraz gdy składniki majątku są przyjmowane nieodpłatnie inaczej, niż na podstawie decyzji właściwego organu.

2). W załączniku nr 5 „Metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego” ustalono następującą zasadę: *„Zwroty zaliczek wpłacone w tym samym roku obrotowym, w którym zostały wypłacone umniejszają wydatki, a zwroty za lata poprzednie wpływają na dochody.”*

W procedurze nie opisano szczegółowo, jakiego rodzaju zaliczek dotyczy powyższy zapis. Należy jednak zaznaczyć, że ustawa o finansach publicznych oraz rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy nie regulują wprost możliwości refundacji wydatków jednostki samorządu terytorialnego; dla państwowych jednostek budżetowych możliwość taką przewiduje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1718). Na podstawie § 19 tego rozporządzenia uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w tym samym roku budżetowym zmniejszają wykonanie planowanych wydatków w tym roku budżetowym, natomiast uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w poprzednich latach budżetowych stanowią dochody budżetu państwa.

Możliwe jest stosowanie przez jednostki samorządu terytorialnego analogicznych rozwiązań jak dla państwowych jednostek budżetowych, poprzez uregulowanie tej kwestii na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych. Z przepisu tego wynika, że uchwała budżetowa określa między innymi inne postanowienia, których obowiązek zamieszczenia w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Aby zatem jednostki samorządu terytorialnego mogły skorzystać z możliwości wznawiania wydatków budżetowych, niezbędne są w tym zakresie odpowiednie postanowienia organu stanowiącego.

Powyższe znalazło potwierdzenie w wyjaśnieniach Ministerstwa Finansów wydanych w związku z centralizacją VAT (<https://finanse-arch.mf.gov.pl/vat/wyjasnienia-i-komunikaty>).

W 2020 r. obowiązywał budżet uchwalony na podstawie uchwały nr 131/XII/2019 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwały budżetowej gminy Śrem na 2020 rok, ze zmianami. W 2021 r. obowiązuje w tym zakresie uchwała nr 225/XXIII/2020 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 17 grudnia 2020 r., ze zmianami. Organ stanowiący nie podjął w tych uchwałach postanowień dotyczących możliwości wznawiania wydatków budżetowych, obowiązują więc w tym zakresie ogólne zasady wynikające z ustawy o finansach publicznych i przepisów wykonawczych. Stosownie do zasady budżetowania brutto wyrażonej w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Podobne zasady, tj. pomniejszanie wydatków dochodami, zostały wprowadzone w załączniku nr 8 do polityki rachunkowości „Instrukcja w zakresie rozliczeń podatku od towarów i usług”. W sprawie zasad rozliczeń podatku od towarów i usług w Gminie Śrem i jej jednostkach budżetowych obowiązuje zarządzenie nr 134/2016 Burmistrza Śremu z dnia 29 listopada 2016 r., zmiana zarządzeniem nr 165/2019 z dnia 2 grudnia 2019 r.

3). W załączniku nr 6 do polityki rachunkowości Przedszkola opisano metody i terminy inwentaryzowania składników majątkowych. Załącznik ten stanowi zakładową instrukcję inwentaryzacyjną. W instrukcji tej nie została przewidziana inwentaryzacja metodą spisu z natury środków pieniężnych w kasie; opisano jedynie sposób spisu czeków, dowodów KP i KW.

W Przedszkolu funkcjonuje kasa dla operacji gotówkowych, w księgach rachunkowych są ewidencjonowane operacje gospodarcze na koncie 101 – „Kasa”. Natomiast w instrukcji inwentaryzacyjnej nie opisano metody i terminu dokonania inwentaryzacji środków pieniężnych w kasie. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych) (...) drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

W instrukcji nie zostały również przewidziane sytuacje nadzwyczajne, wymagające inwentaryzacji doraźnej składników majątku, np. zmiana osoby materialnie odpowiedzialnej za składniki majątkowe, wystąpienie zdarzeń losowych, na skutek których mógł ulec zmianie stan składników majątkowych jednostki (powódź, pożar, włamanie itp.), doraźna decyzja kierownika jednostki podjęta w celu kontroli przestrzegania przez pracowników zasad obowiązujących w zakresie zabezpieczenia i gospodarowania mieniem jednostki.

4) W załączniku nr 10 do polityki rachunkowości „Opis systemu służącemu ochronie danych” przyjęto następujące okresy przechowywania dokumentów:

*„- zatwierdzone roczne sprawozdania finansowe podlegają trwałemu przechowywaniu
- karty wynagrodzeń pracowników bądź ich odpowiedniki przechowuje się co najmniej przez okres wymaganego dostępu do tych informacji, wynikający z przepisów emerytalnych, rentowych oraz podatkowych, nie krócej jednak niż 5 lat”.*

Zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. zatwierdzone roczne sprawozdania finansowe podlegały trwałemu przechowywaniu, a od 1 stycznia 2019 r. zatwierdzone roczne sprawozdania finansowe podlegają przechowywaniu przez okres co najmniej 5 lat, licząc od początku roku następującego po roku obrotowym, w którym nastąpiło ich zatwierdzenie.

Z kolei na podstawie ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną (Dz. U. z 2018 r. poz. 357 z późn. zm.), ujednolicono okres przechowywania dokumentacji pracowniczej (10 lat), przy czym okres przechowywania dokumentów jest uzależniony od daty zatrudnienia pracownika. Do końca 2018 roku okres przechowywania akt pracowników wynosił 50 lat.

Mając na uwadze przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), należy wydać następujący wniosek pokontrolny:

Zalecenie pokontrolne:

Opracować i wdrożyć aktualizację polityki rachunkowości, mając na uwadze przepis art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.).

Sprawozdanie finansowe

Sprawozdanie finansowe za rok 2020 Przedszkola nr 2 „Słoneczna Gromada” w Śremie (bilans, rachunek zysków i strat, zestawienie zmian w funduszu jednostki, informacja dodatkowa) zostało sporządzone 11 lutego 2021 r. Aktywa i pasywa jednostki wg stanu na dzień 31.12.2020 r. zamknęły się sumą bilansową w kwocie 1.556.296,67 zł. Wynik finansowy jednostki za 2020 rok stanowił stratę w wysokości 2.002.558,30 zł.

Na podstawie porównania wybranych pozycji bilansu oraz zestawienia obrotów i sald wg stanu na dzień 31.12.2020 r., tj. stan środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz ich umorzenia, stan środków w kasie i na rachunkach bankowych stwierdzono, że sprawozdanie finansowe zostało sporządzone na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych.

Klasyfikacja dochodów i wydatków dotyczących wyżywienia

Analizy dokonano na podstawie sprawozdań: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej oraz Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki budżetowej za 2020 rok.

Ustalono, że dokonano błędnej klasyfikacji dochodów z tytułu odpłatności za wyżywienie oraz wydatków związanych z zakupem żywności, które ujmowano w rozdziale 80104 – „Przedszkola”, zamiast w rozdziale 80148 – „Stołówki szkolne i przedszkolne”. W planie finansowym Przedszkola występuje jedynie rozdział 80104; nie zaplanowano dochodów ani wydatków w rozdziale 80148.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.), dochody i wydatki publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów – określających rodzaj działalności oraz paragrafów - określających rodzaj dochodu lub wydatku. Klasyfikacja rozdziałów stanowi załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.).

Dochody wykonane na 31 grudnia 2020 r. w § 0670 „Wpływy z opłat za korzystanie z wyżywienia w jednostkach realizujących zadania z zakresu wychowania przedszkolnego” stanowiły kwotę 71.847,61 zł.

Wydatki wykonane w § 4220 „Zakup środków żywności” według stanu na 31 grudnia 2020 r. stanowiły kwotę 86.206,19 zł.

Mając na uwadze przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.) oraz postanowienia rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.), należy wydać następujący wniosek pokontrolny:

Zalecenie pokontrolne:

Zapewnić prawidłową klasyfikację dochodów i wydatków budżetowych związanych z wyżywieniem w Przedszkolu nr 2 „Słoneczna Gromada” w Śremie.

Wnioski końcowe

Mając na uwadze ustalenia dokonane na podstawie analizy dokumentacji polityki rachunkowości, wydruków z ksiąg rachunkowych oraz sprawozdań finansowych i budżetowych należy stwierdzić, że:

- 1) obowiązująca w Przedszkolu nr 2 „Słoneczna Gromada” w Śremie polityka rachunkowości została wprowadzona zarządzeniem Dyrektora Przedszkola z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości. Polityka rachunkowości zawiera elementy wymagane przepisem art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, dokument ten wymaga jednak aktualizacji;
- 2) na próbie operacji księgowych stwierdzono, że zobowiązania wynikające z dowodów księgowych zostały prawidłowo wykazane w księgach rachunkowych;
- 3) prowadzone księgi rachunkowe pozwalają na terminowe i prawidłowe sporządzanie sprawozdań finansowych i budżetowych oraz ujmowanie zobowiązań i należności,
- 4) należy zapewnić prawidłową klasyfikację dochodów i wydatków budżetowych związanych z wyżywieniem w Przedszkolu nr 2 „Słoneczna Gromada” w Śremie, tj. w rozdziale 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne”.

Podsumowanie i podpisy

Protokół sporządzono w trzech egzemplarzach.

Kontrolowanego poinformowano o przysługującym mu prawie złożenia pisemnych zastrzeżeń i uwag wraz z uzasadnieniem, co do zawartych w protokole ustaleń.

W przypadku odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu, kontrolujący umieszcza o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu może, w terminie 7 dni, przedstawić swoje stanowisko na piśmie Burmistrzowi Śremu.

Zastrzeżenia / Uwagi wraz z uzasadnieniem:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Śrem, dnia 17 grudnia 2021 r.

Podpisy

Za Audit Consulting Municipal Sp. z o.o.

Jarosław Konieczny

Łukasz Czapnik

.....

Podpisy kontrolującego

Dyrektor
Przedszkola nr 2
„Słoneczna Gromada”
Nauczyciel Dyplomowany

20.12.2021 r. mgr Elżbieta Kubera

.....

Data i podpis kontrolowanego