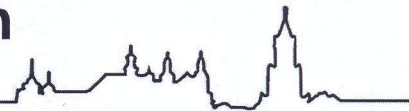




LUBLIN 2017
700 LAT
MIASTA

Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2008
FS 583555

AK-K-I.1711.19.2017

ul. Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: +48 81 466 1850, fax: +48 81 466 1851
e-mail: audyt@lublin.eu, ePUAP: /UMLublin/skrytka, www.um.lublin.eu

Lublin, 30 sierpnia 2017 r.

**Szkoła Podstawowa Nr 39
w Lublinie**

data wpływu 06.09.2017
nr wpływu 1498
l. zał. -
ref. K

**Pani Grażyna Daniewska
Dyrektor Zespołu Szkół Nr 8
ul. Krężnicka 156, 20-518 Lublin**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹, Aleksandra Belicka podinspektor w Wydziale Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) przeprowadziła w kierowanym przez Panią Zespole Szkół Nr 8 (dalej: „Zespół”) kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w 2016 r. udokumentowaną w protokole kontroli podpisanym w dniu 17.08.2017 r.

Zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę skontrolowanych zagadnień, opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie.

Szczegółową kontrolą objęto:

1. Uregulowania organizacyjne (wybrane przepisy wewnętrzne, aktualność zakresów czynności, zasady udzielania świadczeń socjalnych);
2. Przestrzeganie zasad gromadzenia i wydatkowania "dochodów własnych" oraz zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków²;
3. Mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych³;
4. Sprawozdawczość budżetową⁴;
5. Inwentaryzacje metodą spisu z natury, weryfikacji i potwierdzenia sald;
6. Ewidencję i ochronę składników majątku⁵;
7. Funkcjonowanie stołówki i magazynu żywnościowego.

Na podstawie skontrolowanych zagadnień Wydział AK wydaje pozytywną ocenę prowadzenia gospodarki finansowej w 2016 r. Jednakże zwraca uwagę na słabości kontroli zarządczej, w ramach której nie uwzględniła Pani niektórych Standardów kontroli zarządczej⁶ i w sposób ograniczony wdrożyła Minimalne wymagania wdrożenia systemu kontroli zarządczej⁷ ("minimalne wymagania"), co w szczególności dotyczy zarządzania ryzykiem.

- 1 Zał. nr 1 do zarządzenia nr 680/2010 PM Lublin z 28.09.2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli - ze zm.
- 2 Sprawdzono 32 wydatki w łącznej kwocie 23.202,89 zł zrealizowane w grudniu 2016 r.
- 3 Próba celowa – 100% przelewów w wybranych miesiącach 2016 r. ze środków budżetowych, tzw. rachunku „dochodów własnych” i środków z fśś (łącznie 277 dyspozycji) oraz prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania środkami pieniężnymi.
- 4 Rb-34S, Rb-27S, Rb-28S za październik i grudzień 2016 r.
- 5 Oględziny 15 składników majątku oraz wyposażenie sali przyrodniczej nr 1.6.
- 6 Komunikat MF Nr 23 z 16.12.2009 r. (Dz.Urz.MF. 2009.15.84).
- 7 Zał. 1 do zarz. nr 75/12/2014 Prezydenta ML z 31.12.2014 r. w spr. Zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w UM Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin – wyd. drugie.



Wydaną ocenę uzasadniają w szczególności poniższe ustalenia (uszeregowane wg standardów kontroli zarządczej):

A. Środowisko wewnętrzne

1. Określono dwie struktury organizacyjne (w formie opisowej i diagramu), które były niespójne i odbiegające od faktycznej organizacji Zespołu⁸. Aktualność struktury organizacyjnej dostosowanej do celów i zadań jednostki wymagana jest *standardem A.3 Struktura organizacyjna*.
2. Po zmianie stanowiska pracy ze starszego referenta na sekretarza szkoły nie zmieniła Pani (do czasu niniejszej kontroli) jego zakresu czynności, uznając, że aktualne zadania wykonywane przez pracowników są określone w regulaminie organizacyjnym Zespołu. Tymczasem pkt A.3.2 *minimalnych wymogów* wskazuje, że zakresy czynności przedstawia się na piśmie każdemu pracownikowi.

B. Cele i zarządzanie ryzykiem

1. Zarządzanie ryzykiem nie było adekwatne do działalności Zespołu. Ten istotny element systemu zarządzania jednostką potraktowano wyłącznie jako obowiązek formalny, sprowadzający się do wypełnienia wymaganych trzech dokumentów pn. *Cele, zadania, mierniki, ryzyka*⁹, *Rejestr ryzyka* oraz *Sprawozdania z realizacji celów i zadań*, bowiem Dyrektor a priori założył, że w 2016 r. nie wystąpią sytuacje mogące wpłynąć negatywnie na realizację celów i zadań Zespołu, ponieważ:
- nie do wszystkich zadań ustalonych do realizacji na 2016 r. w *Celach, zadaniach...* zidentyfikowano ryzyko w *Rejestrze ryzyka*.
 - do ponad połowy (16 z 25) zadań z *Rejestru ryzyka* wskazano „brak ryzyka”,
 - planowane mechanizmy kontrolne, bezwzględnie wymagane do istotnych i nieakceptowalnych ryzyk przewidziano do ryzyka akceptowalnego,
 - *Sprawozdanie z realizacji celów i zadań* nie odzwierciedlało realizacji założeń, gdyż nie odniesiono się do 13 zadań ustalonych na 2016 r., w tym dla 2 zadań nie było ustalonych żadnych mierników stopnia ich realizacji.

Wyjaśniła Pani, że Wydział Oświaty i Wychowania zaakceptował zarówno rejestr ryzyk w 2016 r. i sprawozdania z realizacji celów i zadań za 2016 r, w związku z czym uznała Pani, że dokumenty te zostały sporządzone zgodnie z zasadami funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Lublin.

Wydział AK podnosi, że powołane *Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej*, oraz *minimalne wymogi i standardy kontroli zarządczej* wyraźnie wskazują, że:

- ✓ identyfikacja ryzyka polega na określeniu występującego lub możliwego do wystąpienia ryzyka... (*pkt część B pkt 7 minimalnych wymogów*),
- ✓ identyfikacji ryzyka dokonuje się w odniesieniu do celów i zadań (*standard B.7., część B pkt 7 minimalnych wymogów, § 13 pkt 1 zasad...*),
- ✓ zdefiniowane ryzyka poddaje się analizie określającej prawdopodobieństwo i możliwe skutki wystąpienia ryzyka (*standard B.8*) oraz wskazuje się jego

8 W obu dokumentach wykazano niefunkcjonujące w Zespole stanowisko pracy specjalisty ds. bhp. W diagramie nie ujęto biblioteki. W opisie nie wskazano stanowisk pracowników obsługi, nie określono stanowisk pracy w stołówce szkolnej, bibliotece.

9 Zał. nr 4 do zarządzenia nr 75/12/2014 Prezydenta Miasta Lublin z 31.12.2014 r. (vide przypis 7)



- przyczyny, ocenia prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia wg kryteriów finansowych, reputacji i realizacji zadań (§ 13 pkt 2 zasad...),
- ✓ mechanizmy kontrolne obniżające wartość ryzyka, wskazuje się dla ryzyka które znajduje się w poziomie nieakceptowalnym (*minimalne wymogi część B pkt 9*),
 - ✓ wyniki zarządzania ryzykiem przedstawiane jest w "Rejestrze ryzyk" (§ 13 pkt 3 zasad... oraz część B pkt 9 *minimalnych wymogów*).

C. Mechanizmy kontroli

1. W niżej wymienionych przypadkach nie zachowano jednego z podstawowych mechanizmów kontroli – zapewnienia spójności dokumentacji systemu kontroli zarządczej (*standard C.10 Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej*):
 - w regulacjach wewnętrznych nie zamieszczono informacji o sposobie nadawania numerów identyfikacyjnych dokumentom księgowym oraz wskazano nieaktualny sposób prowadzenia ewidencji analitycznej środków trwałych,
 - w przepisach wewnętrznych prowadzono różne zasady przeprowadzania inwentaryzacji oraz zamiennie używano pojęć nie odróżniając komisji inwentaryzacyjnej od zespołu spisowego, a ponadto nie wskazano sposobu dokumentowania inwentaryzacji metodą potwierdzenia sald ani ich weryfikacji i stosowano inne nazwy protokołów spisu z natury niż te określone w instrukcji,
 - nie zaktualizowano niektórych przepisów wewnętrznych w związku z likwidacją kasy lub rozliczaniem zaliczek gotówkowych,
 - nie stosowano zapisów dotyczących właściwości do kontroli dokumentów księgowych pod względem merytorycznym, natomiast stosowano dwa, sprzeczne rodzaje dokumentów magazynowych (RW, PZ, oraz "magazyn wyda" i "magazyn przyjmie"),
 - w regulaminie wynagradzania wprowadzono niespójne zapisy przyznawania dodatków funkcyjnych¹⁰ oraz stanowiska niewystępujące w Zespole¹¹,
 - w regulaminie zfsś nie było szczegółowych zasad przyznawania pomocy rzeczowej, zaś zapisu umożliwiający przy ubieganiu się o świadczenie nieskładanie oświadczeń o dochodach, skutkowało przyznaniem świadczeń dla 33 pracowników bez rozeznania ich sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej (kryteriów wymaganych z mocy art. 8 ust. 1 ustawy o zfsś¹²).
2. Nadzór (*Standard nr C.11*) nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji oraz mechanizmy kontroli *ochrony zasobów* (*Standard nr C.13*) były stosowane w ograniczonym zakresie. I tak:
 - nie uaktualniono 3 upoważnień do obsługi danych osobowych po zmianie stanowisk pracy¹³. Według Pani zmiany stanowisk nie miały wpływu na zmianę

¹⁰ Zapisano, że dodatek funkcyjny przysługuje tylko głównej księgowej, a w zał. nr 2 do regulaminu określono stawki tego dodatku przysługujące także dla 5 innych stanowisk pracy: gł. specjalistów (programisty, ds. bhp), kierowników (obiektów sportowych, gospodarczego) i sekretarza szkoły

¹¹ Np.: laborant, technolog, kasjer, starszy specjalista ds bhp, pokojowa, łazienny, rzemieślnik, archiwista, magazynier, kierownik obiektów sportowych i inne.

¹² ustawa z dnia 04.03.1994 r. o funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. 2016.800 j.t. ze zm.).

¹³ Dla: konserwatora ds. sieci i sprzętu komputerowego (obecnie główny specjalista ds. sieci), sekretarki (jako sekretarza szkoły) i starszego referenta (obecnie kierownik gospod.).



dostęp osób do zbiorów danych, jednak pamiętać należy, że upoważnienia te, wynikające z aktualnych umów o pracę, są jednym z mechanizmów zabezpieczeń stosowanych w celu zminimalizowania zagrożeń i ryzyk związanych z nieuprawnionym przetwarzaniem danych osobowych,

- podobnie, po zmianach stanowisk pracy, nie zostały zaktualizowane 3 umowy o wspólnej odpowiedzialności materialnej (pomimo, że zobowiązywał do tego § 4 pkt 1 tych umów), ponadto zawarto w nich niejasne i nieprecyzyjne zapisy dotyczące rozwiązania umów i terminów nieobecności pracownika. Podkreślić ponownie należy, że aktualne umowy o odpowiedzialności materialnej są podstawowym mechanizmem zabezpieczającym gospodarowanie majątkiem i obniżającym poziom ryzyka w tym zakresie.
- ✓ ● z rachunku środków budżetowych Zespołu dokonywano zapłaty prywatnych zobowiązań 6 pracowników (rat pożyczek) potrącających z wynagrodzeń. Realizowanie takich płatności wymagało zaangażowania pracy głównej księgowej i generowało dodatkowe koszty prowizji bankowych i było realizacją operacji niezgodnych ze statutem szkoły. Regulacja art. 44 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹⁴ (dalej „ufp”) oraz art. 86 § 3 Kodeksu Pracy¹⁵ nie przewiduje możliwości regulowania prywatnych zobowiązań pracownika.
- w regulaminie zamówień publicznych zawarto zapis, wg którego nie ma obowiązku zawierania umów, chyba że jest to uzasadnione korzyścią dla jednostki (np. umowy remontowe, umowy o charakterze ciągłym) – w opinii Wydziału AK bezumowna realizacja zamówień nie zabezpiecza właściwie interesów Zespołu m.in. w razie sporu z wykonawcą;
- kierownik gospodarczy nieprawidłowo ujmował środki trwałe w ewidencji analitycznej jako sprzęt, efektem czego:
 - nie wskazał minimum informacji¹⁶ wymaganych rozporządzeniem Ministra Finansów w spr. szczególnych zasad rachunkowości ...¹⁷,
 - dwie pozycje, które zwiększały wartość hangaru na kajaki i budynku szkoły¹⁸ niewłaściwie ujął jako oddzielne środki trwałe.

3. Również *szczegółowe mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych (Standard nr C.14)*, w szczególności ich rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie nie były wystarczające, ponieważ główna księgowa:

- dokonując zmian w planach finansowych dochodów i wydatków budżetowych, nie sporządzała nowych planów na dzień zmiany, ale dopiero na koniec miesiąca – co oznacza, że gospodarowano środkami finansowymi na podstawie nieaktualnych planów finansowych i wbrew § 12 ust. 2 rozporządzenia MF

14 Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (j.t. 2016.1870 ze zm.).

15 Ustawa z dnia 26.06.1974 r. (j.t. Dz.U.2016.1666 ze zm.).

16 Informacje o osobach lub komórkach organizacyjnych którym powierzono środki trwałe (trzy środki trwałe) oraz obliczenie umorzenia i amortyzacji dla wszystkich środków trwałych.

17 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 05.07.2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...) jednostek budżetowych (...), (Dz.U.2013.289).

18 Program funkcjonalny dotyczący opracowania programu na budowę hangaru na kajaki (o wartości 6.998,70 zł) oraz zwiększenie nakładów inwestycyjnych na budynek szkoły (35.536,80 zł).



w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej¹⁹ w związku z art. 11 ust. 3 ufp.

- dane w sprawozdaniu Rb-28S (kolumna "Zaangażowanie") wykazała w sposób niezgodny z *Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych*²⁰ (§ 9 ust. 2 pkt 2), ponieważ dane te nie wynikały z ewidencji konta 998 strony Ma. Powodem było prowadzenie konta 998 w sposób niezgodny z zasadami opisanymi w rozporządzeniu MF w *spr. szczególnych zasad rachunkowości*, polegający na:
 - braku zapisów księgowych po stronie Ma,
 - ustaleniu salda strony Wn,
 - ujęciu po stronie Wn wartości planu finansowego, a nie wydatków faktycznie sfinansowanych w danym roku budżetowym oraz zaangażowanych, które będą obciążały wydatki roku następnego.

Ponadto brak zapisów na koncie 998 po stronie Ma wskazuje na niezastosowanie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości²¹ (dalej „uor”), który zobowiązuje do wprowadzania do ksiąg rachunkowych każdego zdarzenia następującego w danym okresie sprawozdawczym.

- Główna księgowa nie naliczała odsetek za nieterminowe płatności za wyżywienie i nie ewidencjonowała ich w księgach rachunkowych, co było wbrew § 8 pkt 5 rozporz. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp – odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału. Zapis w polityce rachunkowości o możliwości niepobierania odsetek, których ściągnięcie jest ekonomicznie nieuzasadnione nie jest podstawą do ich nienaliczania odsetek.
- Kierownik gospodarczy wykonując czynności związane z udzieleniem zamówienia na dostawę mrożonek do stołówki²² nie przesłał do 3 wykonawców zaproszenia do składania ofert i formularza cenowego, do czego zobowiązywał § 3 pkt 4 i 5 regulaminu udzielania zamówień publicznych, w tym do firmy, którą z kolei wskazał w protokole jako wykonawcę realizującego zamówienie.
- W Zespole zrealizowano 3 Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wg innych założeń, niż te wskazane we wnioskach oraz w zasadach i warunkach realizacji zadań.

Przystępując do powyższych programów, w dokumencie „Zasady i warunki (...)”, zobowiązała się Pani do realizacji zadań wg zasad przedstawionych we wnioskach. W wyjaśnieniu złożonym w trakcie kontroli poinformowała Pani, że po zrealizowaniu programów składane jest sprawozdanie, które zatwierdził Wydział Zdrowia, a wszelkie zmiany są uzgadnianie telefonicznie. Stoi to w sprzeczności z "Zasadami i warunkami (...)”, wg których zmiany dotyczące realizatorów programu pisemnie akceptuje Wydział Zdrowia.

3. Mechanizmy kontroli systemów informatycznych określone w *minimalnych wymogach* nie były wypełnione prawidłowo, ponieważ w polityce bezpieczeństwa

19 rozporządzenie MF z dnia 07.12.2010 r. (Dz.U.2015.1542 ze zm.),

20 Zał. nr 39 do rozporz. MF z 16.01.2014 r. w *spr. sprawozdawczości budżetowej* (Dz.U.2014.119).

21 Ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U.2016.1047 ze zm.).

22 Zamówienie o wartości szacunkowej powyżej 5.000 euro.



nie określono wszystkich informacji²³ wymaganych § 4 *rozporządzenia w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych (...)*²⁴.

W ocenie Wydziału AK, przyczynami ww. nieprawidłowości było niewystarczające wdrożenie mechanizmów kontroli, w szczególności nadzoru i rzetelnego dokumentowania operacji finansowych i gospodarczych. Co prawda, wdrożono mechanizmy nadzoru, jednak nie objęto nimi wszystkich obszarów działalności Zespołu. Podkreślić należy, że wyłącznie formalne traktowanie całego procesu zarządzania ryzykiem (identyfikacji, analizy i reakcji na ryzyko oraz dokumentowania tych elementów – vide grupa B *standardów kontroli zarządczej*) w istocie nie spełniało jednego z najistotniejszych celów kontroli zarządczej. Zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, w tym realizacji jej celów określonych w *art. 68 ust. 2 ufp* należy do obowiązku Dyrektora z mocy *art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp*.

W związku ze stwierdzonymi powyższej nieprawidłowościami, polecam:

1. Zaktualizować, ujednoczyć i uzupełnić struktury organizacyjne oraz przepisy wewnętrzne (w szczególności braki wskazane w niniejszym wystąpieniu), mając na uwadze aktualną sytuację Zespołu oraz planowane przekształcenie w związku z reformą systemu oświaty, a ponadto:
 - a) świadczenia socjalne przyznawać na podstawie kompletnych wniosków zawierających oświadczenia o dochodach,
 - b) pracownikom powierzać pisemnie aktualne zakresy obowiązków,
 - c) zaktualizować upoważnienia do obsługi danych osobowych oraz umowy o wspólnej odpowiedzialności materialnej,
 - d) wycofać zapis w regulaminie zamówień publicznych dot. niezawierania umów.
2. Zarządzać ryzykiem kierując się wytycznymi MF i Prezydenta Miasta Lublin. W rejestrach ryzyk wskazywać realne, możliwe do wystąpienia ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, ustalając odpowiednie mierniki oraz dokonywać rzetelnej analizy i oceny (szacowania wartości) ryzyka.
3. Zaprzestać dokonywania spłat prywatnych zobowiązań pracowników.
4. Odsetki od nieterminowych płatności naliczać w księgach rachunkowych.
5. W zakresie gospodarki majątkiem:
 - a) środki trwałe ujmować w ewidencji środków trwałych,
 - b) program funkcjonalny budowy hangaru i zwiększenie nakładów inwestycyjnych budynku ująć jako zwiększenia wartości początkowej odp. środków trwałych,
 - c) uzupełnić ewidencję środków trwałych o informacje wymagane rozporządzeniem w *sprawie szczególnych zasad rachunkowości*.
6. Plany finansowe środków budżetowych sporządzać w dniu każdej zmiany.
7. Zapewnić nadzór nad udzielaniem zamówień publicznych i dokumentowaniem postępowań w sposób zgodny z przepisami wewnętrznymi.
8. Realizować GPPIRPA według założeń wskazanych we wnioskach w "Zasadach i warunkach", a w razie potrzeby aktualizować wnioski w określonym trybie.

²³ Tj. opisu struktury zbiorów danych i sposobu przepływu danych pomiędzy systemami.

²⁴ Rozporz. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29.04.2004 r. (Dz. U.2004.100.1024).



9. Sporządzać sprawozdania budżetowe zgodnie z rozporz. MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej, wykazując dane z prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej.

Proszę w ciągu 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego złożyć sprawozdanie z realizacji powyższych zaleceń – według wzoru określonego w załączniku nr 4 do wymienionej na wstępie procedury przeprowadzania kontroli²⁵.

z up. Prezydenta Miasta Lublin
Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli


Anna Morow

(dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

Do wiadomości:
Wydział OW, BK

²⁵ <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>.