



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 6 kwietnia 2010 r.

**Pan
Waldemar Wilczyński
Wielkopolski Wojewódzki Inspektor
Inspekcji Handlowej w Poznaniu**

LPO-4100-06-03/2010
P/09/168

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Poznaniu, zwanym dalej „Inspektoratem”, kontrolę w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r., część 85/30 – województwo wielkopolskie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Inspektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Poznaniu budżetu państwa w 2009 r., w części 85/30.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniem opiniuje wiarygodność i zgodność ksiąg rachunkowych Inspektoratu, jako dysponenta III stopnia. Opinia ta jest wynikiem badania zgodności systemu rachunkowości Inspektoratu z przepisami prawa, procedur kontroli finansowej i funkcjonowania systemu księgowości komputerowej, a także przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji.

Inspektorat posiadał dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości na podstawie art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości². W dokumentacji tej nie wskazano jednak (poza odniesieniem do literatury fachowej) zasad klasyfikacji zdarzeń przyjętych w Inspektoracie, a w zakładowym planie kont nie wprowadzono zmian polegających na dodaniu konta 290 „Odpisy aktualizujące należności”, co było niezgodne

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

z dyspozycją § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych³.

W Inspektoracie zostały ustalone, w formie pisemnej, procedury kontroli finansowej obejmujące przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Nie ustalono natomiast procedur badania i porównania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych. Pisemne procedury udzielania zamówień publicznych ustalone zostały dopiero w trakcie kontroli NIK.

W ocenie NIK, użytkowany w Inspektoracie od 2000 r. system księgowości komputerowej („PORKOM ver. 1.0”) nie spełniał wszystkich wymogów, określonych przepisami ustawy o rachunkowości. Stwierdzono bowiem, że komputerowe zapisy księgowe nie posiadały automatycznie nadanego numeru pozycji, pod którym zostały wprowadzone do dziennika, a także danych pozwalających na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu, co było niezgodne z art. 14 ust. 4 ustawy o rachunkowości. Zakres danych zawartych w komputerowych zapisach księgowych nie spełniał wymogów określonych w art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości. W zapisach tych brak było określenia rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego, stanowiącego podstawę zapisu oraz jego daty, jeżeli różniła się ona od daty dokonania operacji, a także daty zapisu, która zastępowana była ręcznie wprowadzoną datą dekretacji dokumentu. System finansowo-księgowy nie dawał możliwości wprowadzenia daty operacji gospodarczej jako pola systemowego. Stosowane w Inspektoracie oprogramowanie nie zapewniało możliwości otrzymania formalnie poprawnych wydruków ksiąg rachunkowych, poprzez automatyczne numerowanie stron, sum przenoszonych między stronami, oznaczenia początku i końca wydruku komputerowego, a także wyraźnego oznaczenia roku obrotowego, daty sporządzenia, nazwy programu przetwarzania. Wymogi te wynikają z dyspozycji art. 13 ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości.

W wyniku badania poprawności sporządzania i ewidencji dowodów księgowych oraz zasad prowadzenia ewidencji księgowej, którym objęto 130 dokumentów źródłowych na łączną kwotę 323.030,69 zł (spośród populacji na kwotę 757.520,00 zł), stwierdzono 13 dowodów (na kwotę 12.224,24 zł), w stosunku do których nie były spełnione wymogi formalne dotyczące kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej. Na dokumentach tych nie umieszczono opisu potwierdzającego zgodność przebiegu operacji z umową, mimo iż obowiązek taki wynikał z „Instrukcji sporządzania i obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz kontroli wewnętrznej(...)”.

Nieprawidłowością, w ocenie NIK, było również ujęcie w ewidencji księgowej wydatków na zakup sprzętu komputerowego oraz drukarek, na łączną kwotę 37.921,26 zł, zakwalifikowanych do podziałki klasyfikacji budżetowej niezgodnej z przepisami obowiązującego do dnia 31 grudnia 2009 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów

³ Dz.U. Nr 72, poz. 422.

i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴. Dowody księgowe dotyczące tych zakupów zakwalifikowane zostały do § 475 „Zakup akcesoriów komputerowych, w tym programów i licencji”, zamiast do § 421 „Zakup materiałów i wyposażenia”. Nieprawidłowe ujęcie tych wydatków (dowodów księgowych) w ewidencji księgowej miało wpływ na wiarygodność bieżącego i rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych.

W wyniku opisanego wyżej badania stwierdzono błąd systematyczny, polegający na wskazywaniu we wszystkich zapisach księgowych dotyczących zakupu towarów i usług daty zapłaty zobowiązania, zamiast daty operacji gospodarczej, wynikającej z dokumentu księgowego, co naruszało dyspozycję art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Stwierdzono ponadto niezgodność stosowanych w Inspektoracie zasad prowadzenia ewidencji księgowej z obowiązującymi przepisami. Dotyczyło to ewidencjonowania dowodów księgowych zakupu towarów i usług, z pominięciem konta 201 „rozrachunki z kontrahentami”, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵ i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Przy zakupie towarów lub usług mamy bowiem do czynienia z dwoma zdarzeniami, które powinny zostać wprowadzone do ksiąg rachunkowych, tj. z zaciągnięciem zobowiązania, a następnie z poniesieniem wydatku. Zdaniem NIK nieprawidłowość ta ma wpływ na ocenę rzetelności ksiąg, o której mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Dokonane w nich zapisy nie odzwierciedlają bowiem stanu rzeczywistego w zakresie zobowiązań jednostki.

W polityce rachunkowości Inspektoratu nie określono terminów granicznych księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych. W badanej próbie 130 zapisów księgowych stwierdzono 17 faktur zakupu towarów lub usług na łączną kwotę 18.563,66 zł, które dotyczyły innego okresu sprawozdawczego niż okres sprawozdawczy, do którego dokumenty te zostały zaksięgowane. Dziesięć z tych faktur, na łączną kwotę 13.212,91 zł, wpłynęło do jednostki w terminie umożliwiającym ujęcie ich we właściwym okresie sprawozdawczym i wykazanie zobowiązań jednostki z tytułu dostaw towarów i usług w sporządzanych sprawozdaniach budżetowych. W przypadku jednego dowodu księgowego na kwotę 926,85 zł, zdarzenie gospodarcze dotyczące roku 2008 zaliczone zostało (w momencie dokonania wydatku) do kosztów roku 2009, co stanowiło naruszenie zasady określonej w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Wbrew postanowieniom art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w Inspektoracie nie była stosowana zasada zamykania miesięcy księgowych przed lub bezpośrednio po sporządzeniu sprawozdania (zamykany był rok obrotowy), mimo iż użytkowany system finansowo-księgowy posiadał taką funkcję.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w prawidłowy sposób została przeprowadzona inwentaryzacja środków pieniężnych w kasie na koniec 2009 r. oraz inwentaryzacja w drodze spisu z natury rzeczowych składników majątkowych Inspektoratu na koniec 2009 r. (inwentaryzację środków trwałych w drodze spisu z natury przeprowadzono w 2007 r.). Nierzetelnie, w ocenie NIK, przeprowadzona została inwentaryzacja w drodze weryfikacji

⁴ Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.

sald, którą objęto m.in. saldo konta 221. W jej wyniku nie stwierdzono różnic inwentaryzacyjnych, mimo iż z posiadanej dokumentacji wynikała inna, niż ujęta w ewidencji księgowej, faktyczna wysokość należności Inspektoratu od jednego z kontrahentów.

2. NIK pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje prawidłowość i rzetelność sprawozdań budżetowych Inspektoratu.

Stosowana w Inspektoracie praktyka ewidencjonowania wydatków według zasady „kasy”, tj. z pominięciem zaciągniętych zobowiązań spowodowała, że sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków nie przekazywały prawdziwego obrazu tych zobowiązań.

Faktycznego obrazu należności nie prezentowały sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów, wg stanu na koniec marca, czerwca, września i grudnia 2009 r. W Inspektoracie nie ewidencjonowano bowiem odsetek od zaległości. Kwota odsetek, która powinna zostać naliczona i zaewidencjonowana na koniec każdego kwartału, a następnie przeniesiona do sprawozdania Rb-27 wynosiła odpowiednio: 769,20 zł, 282,00 zł, 258,60 zł i 112,50 zł.

3. NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia realizację przez Inspektorat zaplanowanych na 2009 r. dochodów budżetowych w kwocie 27.000,00 zł, które zostały wykonane w 148%. Składały się na nie głównie wpływy z usług (§ 0830) w kwocie 32.070,25 zł, stanowiące 80,2% ogółu wpływów. Przy formułowaniu tej oceny, NIK wzięła pod uwagę stan zaległości w realizacji należnych budżetowi dochodów, który zmniejszył się w porównaniu z 2008 r. o 87% (z 4.430,78 zł do 560,64 zł), a także to, że żadne należności Inspektoratu nie uległy w 2009 r. przedawnieniu.

Stwierdzono jednak, że kwotę 1.340 zł tych dochodów (4,2% ogółu) Inspektorat przekazał na rachunek budżetu państwa dopiero po upływie 9 miesięcy od daty wpływu na rachunek jednostki, co naruszało dyspozycję § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.⁶ NIK zwraca uwagę na fakt, że zgodnie z dyspozycją art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieterminowe przekazanie do budżetu dochodów Skarbu Państwa.

Inspektorat nie naliczał i nie ewidencjonował odsetek od nieterminowych płatności w trybie określonym w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. nie później niż na koniec kwartału. W ewidencji księgowej Inspektoratu odsetki ujmowane były dopiero w momencie ich wpłaty.

Stwierdzono ponadto, że Inspektorat w 2009 r. nie naliczył siedmiu dłużnikom i nie pobrał należnych odsetek za zwłokę, w łącznej wysokości 162 zł. Odsetki te wyegzekwowane zostały dopiero w trakcie kontroli, tj. w marcu 2010 r.

4. NIK pozytywnie pod względem celowości, rzetelności i gospodarności ocenia wydatkowanie przez Inspektorat środków budżetowych w 2009 r. Zrealizowane wydatki w kwocie 5.255.116,25 zł stanowiły 99,98% planu po zmianach. Niewykorzystane środki

⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

budżetowe w wysokości 1.209,75 zł zostały terminowo zwrócone na rachunek dysponenta wyższego stopnia.

W strukturze zrealizowanych wydatków dominowały środki na wynagrodzenia, które wraz z wydatkami na opłacenie należnych składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, wyniosły łącznie 4.498.721,06 zł, co stanowiło 86% wydatków ogółem. Zaplanowana na 2009 r. kwota wydatków na wynagrodzenia zrealizowana została w 100%, (wobec niepełnego wykonania planowanego poziomu zatrudnienia). Prawidłowo zostały wykorzystane środki rezerwy celowej, które przeznaczono na sfinansowanie dodatków specjalnych w służbie cywilnej (56.326,00 zł) oraz środki rezerwy ogólnej przeznaczone na wykonanie prac remontowych dachu budynku zajmowanego przez Inspektorat (15.000,00 zł).

W Inspektoracie terminowo realizowane były wydatki na zakup towarów i usług, które w 2009 r. wyniosły 588.395,00 zł (11% wydatków ogółem). Żaden z wydatków na zakup towarów i usług nie przekroczył kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. W 2009 r. nie realizowano wydatków majątkowych.

Wykazane na koniec 2009 r. zobowiązania Inspektoratu dotyczyły wypłaty dodatkowych wynagrodzeń rocznych.

W ocenie NIK, środki budżetowe w kwocie 607,58 zł wydatkowane zostały w Inspektoracie z naruszeniem zasad prawidłowej gospodarki finansowej. Dotyczyło to dokonanego w listopadzie 2009 r. zakupu usług (§ 4300), z przekroczeniem limitu ustalonego w planie finansowym, obowiązującym na dzień dokonywania tych wydatków. Ustalono bowiem, że wydatki miały miejsce pomiędzy 24, a 29 listopada, natomiast zmian w planie dokonano 30 listopada 2009 r. Działanie to naruszało dyspozycję art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zezwalającego na ponoszenie wydatków wyłącznie na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zapewniających:

1) zaktualizowanie polityki rachunkowości o zasady klasyfikacji zdarzeń gospodarczych oraz terminy (graniczne) księgowania dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych,

2) dostosowanie zakładowego planu kont oraz programu finansowo-księgowego do wymogów określonych ustawą o rachunkowości,

3) prawidłowe klasyfikowanie wydatków budżetowych oraz wydatkowanie środków budżetowych w granicach określonych planem finansowym,

4) ewidencjonowanie zobowiązań w momencie ich powstania,

5) rzetelne ustalanie i wykazywanie w ewidencji księgowej należności Inspektoratu oraz prawidłowe ustalanie i ewidencjonowanie odsetek od zaległości,

6) terminowe przekazywanie dochodów budżetowych na rachunek budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Inspektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania

⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655.

niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Inspektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Rozdzielnik:

1. Adresat.
2. NIK – Departament Budżetu i Finansów – **eSzafa**.
3. Aa.