

a/e

PREZYDENT MIASTA BIAŁEGOSTOKU
15-950 Białystok ul. Słonimska 1
(1)

Białystok, 18 października 2012r.

Dyrektor

Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji

w Białymstoku

ul. Włókiennicza 4

BKU.1711.15.2012

Wystąpienia pokontrolne

W wyniku kontroli problemowej przeprowadzonej w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Białymstoku, ul. Włókiennicza 4 przez inspektorów Biura Kontroli Urzędu Miejskiego w Białymstoku na podstawie upoważnień do kontroli Nr ORN.I.077.369.2012 oraz Nr ORN.I.077.368.2012 z dnia 25 lipca 2012r. wydanych przez Prezydenta Miasta Białegostoku Tadeusza Truskolaskiego stwierdzono pewne nieprawidłowości opisane w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 października 2012r.

Kontrola została przeprowadzona w związku ze złożoną skargą anonimową do Prezydenta Miasta Białegostoku w dniu 20 lipca 2012 roku.

Zakresem kontroli objęto wydatki za okres od 1 lipca 2011 roku do 30 czerwca 2012 roku ze szczególnym uwzględnieniem podwójnego opłacania faktur w kontekście złożonej skargi do Prezydenta.

W dniu 9 października 2012 r. pan Adam Popławski dyrektor MOSiR wniósł pisemne wyjaśnienia do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

Po przeanalizowaniu złożonych wyjaśnień zespół kontroli stwierdza, że nie ustosunkowano się do podstawowego zarzutu w sprawie podwójnego opłacania faktur zakupu w MOSiR. W wyniku czynności kontrolnych oraz szczegółowej analizy dokumentacji w tym zakresie stwierdzono, że w trzech przypadkach dokonano podwójnej zapłaty zobowiązań.

Dyrektor MOSiR w złożonym wyjaśnieniu kwestionuje sprawę ujmowania na dowodzie księgowym danych, o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, iż można zaniechać zamieszczania na dowodzie danych, o których mowa w ust. 1 pkt 5 i 6, jeżeli wynika to z odrębnych przepisów lub techniki dokumentowania zapisów księgowych. Na podstawie powołanego wyżej przepisu faktury VAT bez podpisu wystawcy są uznawane w MOSiR za dowód księgowy. Należy wyjaśnić, że kontrolujący nie podważali faktu, że opłaty zobowiązań dokonywane były na podstawie faktur wystawianych bez podpisu wystawcy, a wskazywali, co dowód księgowy powinien zawierać. Art. 21 ust. 1 określa elementy, które powinien zawierać dowód księgowy. Tylko dowody księgowe zawierające wszystkie elementy wymienione w ust. 1 pkt 1 do 6 spełniają wymóg kompletności. Zgodność zawartości dowodu z wymogami ustawy podlega kontroli formalnej. Co prawda w komentarzu objaśniającym do art. 21 ust. 1 określono okoliczności, które pozwalają na niezamieszczanie na dowodzie podpisu odrębnego wystawcy dowodu. Konieczne jest wówczas wprowadzenie identyfikatorów osób uczestniczących w transakcji, szczególnym identyfikatorem jest podpis elektroniczny. Pomimo, że ustawa o rachunkowości dopuszcza takie rozwiązania to jednak praktyka wskazuje, że w czasach powszechnego stosowania rozwiązań automatyzowania wszelkiego rodzaju operacji, jednostka powinna przyjąć takie regulacje, które zapewnią właściwy obieg dokumentów oraz pozwolą wyeliminować przypadki m.in. podwójnego opłacania faktur (raz otrzymanych drogą elektroniczną, drugi raz pocztą tradycyjną).

W nawiązaniu do tematu dokonywania zamówień bez uprzedniej weryfikacji zakupów jak zapewnia dyrektor w swoim wyjaśnieniu, wszystkie zakupy w MOSiR poprzedzone są „wnikliwą analizą”. Kontrolujący podczas swojej kontroli poddali analizie jedynie niewielki procent całości zakupów materiałów promocyjnych dokonywanych przez MOSiR. Kontrolujący nie kwestionowali zasadności zakupów, jednak wskazywali na dokonywanie ich w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Należy podkreślić, że powyższe zakupy dokonywane były w grudniu 2011 roku.

W odniesieniu do programu księgowego RiF dyrektor poinformował, iż „opcja kontroli dowodu księgowego pod kątem jego numeru oryginalnego w połączeniu z numerem kontrahenta może być opcją dodatkową dopisaną na życzenie użytkownika. Opcja taka w systemie RiF użytkowanym w MOSiR została już zainstalowana”. W związku z tym wyjaśnienia uznaje się za wystarczające i odstępuje się od wydania zaleceń w tym zakresie.

W temacie zainstalowania w MOSiR modułu rejestru faktur w Elektronicznym Obiegu Dokumentów (EOD) jak wyjaśnia dyrektor system jest obecnie w fazie testowania. Rejestrowi będą podlegały wszystkie faktury. Moduł wyposażony jest w funkcję kontroli wprowadzonej faktury pod kątem numeru oryginalnego i kontrahenta. Rejestr faktur w systemie EOD będzie dostępny dla wszystkich osób odpowiedzialnych za merytoryczną kontrolę dokumentu, w związku z tym osoby te będą mogły sprawdzić, czy opisywana faktura wcześniej nie trafiła do księgowości. W ten sposób możliwa będzie kontrola faktur zakupu jeszcze przed zatwierdzeniem do wypłaty i przygotowaniem przelewu bankowego.

Wyjaśnienia i zastrzeżenia wniesione do protokołu nie wstrzymują dalszych czynności kontrolnych zmierzających do wydania wystąpień pokontrolnych w pozostałych tematach.

W wyniku czynności kontrolnych oraz szczegółowej analizy dokumentacji w tym zakresie stwierdzono, że w trzech przypadkach dokonano podwójnej zapłaty zobowiązań. Mimo, iż środki te zostały zwrócone na konto MOSiR, to powstałe nieprawidłowości wynikały z niewłaściwej kontroli formalno – rachunkowej oraz w wyniku faktu, że do obiegu wprowadzono dwie faktury o tym samych numerach jedna otrzymana drogą elektroniczną druga, pocztą tradycyjną. Sprawy dotyczyły firm: ,

W przypadku firm świadczących usługi na rzecz MOSiR w zakresie odtwarzania muzyki pracownica działu finansowo-księgowego odpowiedzialna za sporządzanie i rozliczanie naliczeń opłat dla w.w. firm sporządziła i opłaciła dwukrotnie naliczenie opłaty za miesiąc maj 2012 roku dla firmy (pierwszy raz opłacone 30 kwietnia 2012 roku, drugi raz opłacone 11 maja 2012 roku). Natomiast w przypadku firmy dwukrotnie przekazała opłatę za odtwarzanie muzyki za miesiąc listopad 2011 roku (pierwszy raz w dniu 1 grudnia 2011 roku i drugi raz 2 i 3 stycznia 2012 roku na podstawie wystawianych pojedynczych faktur na każdy obiekt oddzielnie). W przypadku firmy zwrot nadpłaty dokonany został na podstawie pisma wystosowanego i podpisanego jedynie przez p. Pracownica nie posiadała żadnych upoważnień do podpisywania pism wychodzących w imieniu MOSiR. Działanie takie stanowi naruszenie obowiązujących procedur w ośrodku w zakresie udzielonych upoważnień. Jak ustaliły osoby kontrolujące w ośrodku osobą upoważnioną do podpisywania pism dotyczących rozliczeń z odbiorcami i dostawcami (a w szczególności w zakresie zwrotu nadpłat, zaliczek) była główna księgowa- zgodnie z pełnomocnictwem udzielonym przez dyrektora MOSiR p. A. Popławskiego. Natomiast sam zwrot dokonany

został na konto MOSiR w dniu 1 marca 2012r. (str. 15-16 oraz str. 21-22 protokołu kontroli). W przypadku podwójnej zapłaty dokonanej na rzecz firmy w wysokości 4292,70 zł, należy stwierdzić, że faktura ta została podwójnie opłacona w dniu 15 lutego 2011 roku. Pracownik działu marketingu MOSiR odpowiedzialny za opisanie wydatku pod względem merytorycznym przedłożył do działu księgowości po raz pierwszy w wersji elektronicznej (e-fakturę), a po raz drugi w wersji papierowej (otrzymaną pocztą tradycyjną). Zwrotu środków na konto MOSiR firma dokonała w dniu 17 lutego 2011 roku. (str. 23,24 protokołu kontroli).

Powstałe uchybienia wynikają z faktu, że w analizowanych przypadkach nie zadziałał sprawnie system kontroli dokumentów finansowo-księgowych. W celu uniknięcia pomyłek zaleca się wprowadzenie do systemu kontroli „zasady czterech oczu” (sprawdzanie dokumentu przez dwie osoby), co zminimalizuje ryzyko nieprawidłowości w tym zakresie. Kontrolujący zobowiązany jest do umieszczenia na odwrocie dokumentu klauzuli stwierdzającej dokonanie kontroli, a zwłaszcza daty przeprowadzenia kontroli i zamieszczenia własnoręcznego podpisu. Czynność tą należy potwierdzić pieczęcią z klauzulą „Sprawdzono pod względem formalno-rachunkowym”. Jak ustalono p. dokonująca kontroli formalno-rachunkowej nie była dodatkowo sprawdzana przez innego pracownika działu finansowo-księgowego. Ponadto z przyjętego systemu obiegu i ewidencji dokumentów finansowo-księgowych w MOSiR oraz wprost z art. 54 ustawy o finansach publicznych wynika, że do obowiązków głównego księgowego należy dokonywanie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Jeżeli w wyniku dokonywania czynności kontrolnych główny księgowy lub osoba przez niego upoważniona stwierdzą braki lub nieprawidłowości w dowodzie księgowym, powinna zwrócić dokument właściwej komórce lub osobie w celu dokonania odpowiednich zmian, przekazując jednocześnie szczegółowy opis nieprawidłowości (str. 31 protokołu kontroli).

W zakresie analizy obiegu faktur zakupu w MOSiR od momentu wpływu do ośrodka poprzez moment ujęcia w księgach rachunkowych i dokonania ostatecznej zapłaty stwierdzono, że podejmując próbę wprowadzenia po raz drugi tej samej faktury kosztowej system RiF nie zasygnalizował, że już na danym kontrahencie istnieje faktura o tej samej treści i z tym samym numerem (w nomenklaturze systemu księgowego MOSiR numerem identyfikującym fakturę jest wyróżnik tj. faktyczny numer oryginalnej faktury) (str. 6-7 protokołu kontroli). Stosowany program księgowy RiF nie informował pracownika, że dana faktura jest już zaksięgowana na danym kontrahencie. Na tym etapie nie było możliwości

eliminacji takiej samej faktury. W ten sam sposób trafiła do podwójnego zadekretowania m.in. faktura na wartość 790,00 zł firmy za pióra parker. Tego typu sytuacja nie powinna mieć miejsca, gdyż wprowadzona do obiegu faktura firmy za zakup piór na kwotę 790,00 zł zarejestrowana w książce korespondencyjnej pod poz. 142 z dnia 12 stycznia 2012 roku, miała w swej treści w pozycji termin płatności „zapłacono”(str. 11-13 protokołu kontroli). Zasadnym byłoby wygenerowanie z firmy administratora systemu Rachunkowość i Finanse komunikatu informujące o istniejącym już wyróżniku (numer faktury) w systemie. Osoba prowadząca księgi rachunkowe MOSIR i wprowadzająca do systemu komputerowego faktury zakupu dokonywała błędnej numeracji, nie wpisywała prawidłowej daty faktury ani daty zapłaty. (str. 7-8 protokołu kontroli).

W zakresie tematu przedkładania do zapłaty faktur, które wpłynęły do ośrodka drogą mailową (faktura elektroniczna, e-faktura), stwierdzono, że w MOSiR brak jest uregulowań wewnętrznych dotyczących zasad postępowania z obiegiem i kontrolą faktur elektronicznych. Sposób dokonywania zapłaty na podstawie e- faktury spowodował, że doszło do dokonania podwójnej zapłaty faktury firmy , kiedy do obiegu dopuszczono i wprowadzono jednocześnie e- fakturę i fakturę oryginalną otrzymaną w wersji papierowej. Należy wskazać, że faktura elektroniczna (e-faktura) zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2010 roku w sprawie przesyłania faktur w formie elektronicznej, zasad ich przechowywania oraz trybu udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej (Dz. Ustaw. 249 poz. 1661 z 2010r) „zrównana” zostaje prawnie z fakturą tradycyjną, czyli papierową. Rozporządzenie to pozostawia podatnikowi swobodę w zakresie sposobu zapewnienia autentyczności i integralności e-faktury. W przypadku dokumentowania operacji gospodarczych za pomocą faktur otrzymywanych drogą elektroniczną jednym z koniecznych warunków wystawiania, przesyłania i udostępniania faktur jest uzyskanie akceptacji zarówno ze strony wystawcy jak i dostawcy faktury. Stosując tą formę sprzedaży zakupu należy pamiętać, o tym że e- faktury powinny być przechowywane przez ich wystawcę oraz odbiorcę w formacie, w którym zostały przesłane, w sposób gwarantujący autentyczność ich pochodzenia i integralność ich treści, jak również ich czytelność przez cały okres ich przechowywania. E-faktury przechowuje się tak długo jak papierowe, to jest do czasu upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

W związku z praktyką dokumentowania w MOSIR za pomocą faktur pro-forma zaliczek na zakup dóbr i usług stwierdzono, że mogło dojść do sytuacji podwójnego opłacania faktur. W przypadku kiedy następuje konieczność dokonania zaliczki na podstawie faktury

pro-forma, a następnie wpłynie do placówki faktura oryginalna może dojść do sytuacji podwójnie opłaconej faktury(str. 16-17 protokołu kontroli). Z definicji prawa wynika, że faktura pro-forma jest dokumentem będącym zapowiedzią lub propozycją faktury (zwykle faktury VAT). Nie jest natomiast dokumentem księgowym. Należy pamiętać, że faktury pro-forma nie dokumentują sprzedaży dokonanej przez podatnika ani też pobranej przedpłaty czy zaliczki - stanowią jedynie pewnego rodzaju ofertę zawarcia umowy sprzedaży towaru lub świadczenia usług. Faktury proforma są często stosowane w obiegu finansowo-gospodarczym są bowiem idealnym rozwiązaniem kiedy kontrahent złożył zamówienie, kiedy umowa handlowa została zawarta i szukamy właściwego dokumentu na podstawie którego wystąpimy do nabywcy towaru lub usługi o zapłatę zaliczki. Nie jest to jednak dokument księgowy w rozumieniu ustawy o rachunkowości. W celu wyeliminowania podwójnych opłat za usługi świadczone na rzecz MOSIR na podstawie faktur pro-forma należy rozważyć sens realizacji zobowiązań na podstawie tych faktur.

W wyniku dalszych czynności kontrolnych stwierdzono, iż nie wszyscy pracownicy ośrodka posiadali opracowane zakresy obowiązków (str.12 protokołu kontroli). Ponadto w zakresie opisu faktur stwierdzono, iż dowody dotyczące poniesionych wydatków rachunki i faktury nie posiadały właściwego opisu pod kątem prawidłowości i zgodności z ustawą PZP (str 26-27 protokołu kontroli).

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem braku należycie sprawowanej kontroli wewnętrznej.

Odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, spoczywa na kierowniku jednostki zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (DZ. U. Nr 157, poz. 1240).

Mając na uwadze przedstawione nieprawidłowości i wyjaśnienia złożone do protokołu z dnia 9 października 2012 roku, zgodnie z zarządzeniem Nr 3971/10 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 16 listopada 2010 roku w sprawie określenia organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Mieście Białystok **zalecam:**

1/ Podjęcie stosownych działań zmierzających do wprowadzenia do systemu kontroli „zasady czterech oczu” (sprawdzanie dokumentu przez dwie osoby).

- 2/ Uregulowanie zasad obiegu dokumentów dotyczących faktur zakupu otrzymywanych drogą elektroniczną w procedurach wewnętrznych ośrodka.
- 3/ W miarę możliwości rozważyć ograniczenie realizacji zobowiązań na podstawie faktur proforma.
- 4/ Zobowiązanie pracowników do bezwzględnego przestrzegania ustalonych w ośrodku procedur w zakresie udzielonych upoważnień.
- 5/ Zobowiązanie osób odpowiedzialnych do dokonywania opisów rachunków i faktur dotyczących prawidłowości zakupów materiałów i usług zgodnie z ustawą z dnia 29.01.2004r. Prawo zamówień publicznych - (j.t. z 2010 Dz. U. Nr 113. poz. 759 ze zm.)
- 6/ Wzmoczenie nadzoru nad wykonywaniem zadań przez poszczególne komórki organizacyjne ośrodka w ramach realizacji celu kontroli zarządczej wskazanego w art. 68 ust.2 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych.
- 7/ Opracowanie na piśmie zakresów obowiązków dla wszystkich pracowników ośrodka w ramach standardów kontroli zarządczej ogłoszonych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Sprawozdanie z wykonania powyższych zaleceń pokontrolnych należy przedłożyć Prezydentowi Miasta Białegostoku nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia.

PREZYDENT MIASTA
dr hab. Tadeusz Truskolaski

Do wiadomości:

- Pani Renata Przygodzka- Zastępca Prezydenta Miasta Białegostoku