Postępowanie wyjaśniające w Starostwie Powiatowym w Myśliborzu zostało przeprowadzone na podstawie polecenia Starosty Myśliborskiego zawartego w piśmie Naczelnika Wydziału Inwestycji, Gospodarki i Promocji Pana Mariusza Szeligi z dnia 4 grudnia 2011 roku (brak numeru) dotyczącego ewidencji zakupionych materiałów ze środków promocji (rozdz. 75075), w związku z § 30 ust. 1 i 2 Regulaminu Kontroli Instytucjonalnej (Zarządzenie Starosty Myśliborskiego z dnia 16 maja 2011r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kontroli Instytucjonalnej), przez:

* + Adama Baik – Naczelnika Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego
    - Przedmiot kontroli dotyczył wyjaśnienia kwestii nie ujmowania w ewidencji Starostwa Powiatowego w Myśliborzu zakupionych przedmiotów w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz sposobu rozliczania zakupionych przedmiotów.
    - Postępowanie przeprowadzono w dniach 15.12.2011r. – 19.12.2011r.

W ramach czynności wyjaśniających ustalono, iż w 2010 roku z rozdz. 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego wydatkowano kwotę 329 792,91 zł, którą przeznaczono na wydatki rzeczowe, tzn. zakup towarów i usług, w tym także na zakupy na rzecz podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

Analiza wydatków rzeczowych dla w/ w podmiotów dotyczyła losowo wybranych dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji w oparciu, o którą dokonano wydatków.

Udzielenie wsparcia dla podmiotów, które nie są zaliczane do sektora finansów publicznych poprzez zapłatę za zakupione przedmioty, na podstawie przedłożonej faktury (faktura wystawiona na Starostwo Powiatowe) należy traktować jako niewłaściwą formę udzielenia takiego wsparcia, dokonaną bez podstawy prawnej dla takiego działania. Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2009r., Nr 157, poz. 1240, ze zm.) w załączniku do uchwały budżetowej zamieszcza się m. in. zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 221 tejże ustawy podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki.Stwierdza się, iż na etapie podejmowania uchwały budżetowej Powiatu Myśliborskiego, a także na etapie dokonywania zmian tejże uchwały nie został opracowany załącznik, w którym zostałyby wskazane podmioty wymienione w cytowanym wyżej artykule ustawy, a którym udzielone zostało wsparcie, (szczegółowe postępowanie dotyczące udzielania dotacji celowych zostało opisane w dalszej części informacji).

W Starostwie Powiatowym w Myśliborzu obowiązują zasady (polityka) rachunkowości stanowiąca załącznik do Zarządzenia Nr 39/ 2010 Starosty Myśliborskiego z dnia 27 grudnia 2010 r. W dziale II określono obowiązujące metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenie wyniku finansowego. Zgodnie z jego treścią do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w Wydziale Organizacji i Spraw Obywatelskich prowadzi się ręcznie księgi pomocnicze – księgi inwentarzowe, oraz w Wydziale Finansowym komputerowe księgi pomocnicze przy użyciu aplikacji Majątek Trwały. Środki trwałe przekraczające kwotę 3 500,00 zł brutto umarza się i amortyzuje sukcesywnie metodą liniową. Poprzez spisanie w koszty w miesiącu przyjęcia do używania jednorazowo umarza się m. in. pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej kwoty 3 500,00 brutto, a powyżej 300,00 zł wprowadza się je do ewidencji bilansowej pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych stosując jednorazowe umorzenie 100% ich wartości. Środki te ewidencjonowane są ręcznie w księdze inwentarzowej oraz komputerowo przy użyciu aplikacji Majątek Trwały. Natomiast przedmiotów o wartości początkowej do 300,00 zł nie kwalifikuje się jako środki trwałe i uważa się je za wyposażenie stanowisk pracy, odpisuje się je w koszty bieżącej działalności w momencie zakupu i uważa się je za zużyte z chwilą oddania do użytkowania. Podlegają one ewidencji ilościowej w księdze inwentarzowej przez osobę materialnie odpowiedzialną za majątek i nie są zaliczane do ewidencji finansowo – księgowej.

Mając na uwadze powyższe zapisy oraz fakt, iż stanowią one regulacje wewnętrzne, bezspornym jest twierdzenie o obowiązku ich stosowania, tzn. obowiązku prowadzenia ewidencji wszystkich zakupionych przedmiotów, także wydatków dokonanych na nie z rozdziału promocji. Powyższe twierdzenie uzasadnia także fakt braku opracowania odrębnych procedur bądź opracowania szczegółowej instrukcji dotyczącej zakupów, których płatnikiem jest Powiat. Zakupione przez Powiat na rzecz ww. podmiotów przedmioty nie stanowią wyposażenia stanowisk pracy oraz nie można uważać ich za zużyte ponieważ nie zostały wydane do użytkowania. Stosowana w 2010 roku praktyka dotycząca zakupów z rozdziału promocji pozostaje sprzeczna z obowiązującą polityką rachunkowości mając na uwadze właśnie sam moment wydania zakupionych materiałów do użytkowania.

Dodatkowo stwierdza się, że w ramach regulacji wewnętrznych ustalono instrukcję obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Starostwie Powiatowym w Myśliborzu, którą wprowadzono w życie Zarządzeniem Nr 18/ 2008 Starosty Myśliborskiego z dnia 14 marca 2008r. W dziale II dotyczącym dowodów księgowych w punkcie 2 podpunkt „e” ustalono, że za prawidłowy uważa się dowód księgowy stwierdzający fakt dokonania operacji gospodarczej zgodnie z jej rzeczywistym przebiegiem; sprawdzony przez właściwe komórki organizacyjne oraz podpisany przez osoby uprawnione pod względem merytorycznym, polegającym na ustaleniu rzetelności danych, celowości, gospodarności i legalności operacji wyrażonych w dowodach, a także stwierdzenie wystawienia dowodu przez właściwe jednostki. Zgodnie z zapisami zawartymi w dziale III dotyczącymi dokonywania wydatków w punkcie 1 ustalono, iż na dowodach księgowych stanowiących podstawę zapłaty za wykonanie pracy, usługi, dostarczone towary osoby uprawnione potwierdzają wykonanie pracy, przyjęcie usługi lub materiałów do magazynu lub ewidencji księgowej. Dowód księgowy przed przyjęciem do realizacji musi być sprawdzony przez Naczelnika wydziału merytorycznego pod kątem posiadania cech opisanych w instrukcji.

Stwierdza się, że w kontrolowanej dokumentacji brak jest akcentów wymienionych w regulacji wewnętrznej dotyczącej obiegu i kontroli dokumentów księgowych tj. potwierdzenia przyjęcia zakupionych przedmiotów, ewidencji zakupionych przedmiotów, protokołów przekazania bądź użyczenia na zewnątrz, a także pokwitowań odbioru tychże przedmiotów przez podmioty, którym zostały przekazane. Udzielenie więc wsparcia poprzez wydatkowanie środków finansowych na podstawie wyłącznie wyciągu z posiedzenia Zarządu Powiatu, a także przedstawionej faktury bez zastosowania kontroli, o której mowa w cytowanej instrukcji, daje podstawę do twierdzenia o niezadziałaniu ustalonych procedur kontroli wewnętrznej.

Wydatkowanie środków publicznych w zakresie promocji Powiatu, w formie zapłaty za zakupione przedmioty np. dla organizacji pozarządowych bez zastosowania odpowiednich regulacji prawnych pozostaje nieuzasadnione. Powinno zostać określone w drodze uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w taki sposób aby zapewnione zostały przesłanki do zapewnienia jawności takiego postępowania. Zdaniem kontrolującego dopuszczalnymi formami prawnymi są poręczenia, pożyczki, a także dotacje celowe jako formy przekazywania środków organizacjom pozarządowym. Zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu (w tym przypadku) jednostki samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych.

Udzielenie wsparcia bądź powierzenie zadań publicznych do realizacji może nastąpić w drodze otwartego konkursu ofert zgodnie z treścią art. 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Przeznaczenie środków na dofinansowanie lub finansowanie zadań publicznych, w tym także tych dotyczących promocji powiatu, nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości co do sposobu udzielenia takiego wsparcia. Podstawą wydatkowania środków jest m. in. zawarta umowa, która w sposób jednoznaczny określa czas, miejsce oraz sposób promocji powiatu. Środki przeznaczone dla organizacji pozarządowej na realizację zadań jednostki nie mogą być przeznaczone na działalność statutową tej organizacji, mogą jedynie wspierać wykonanie zadania przez tę organizację. W pozostałych przypadkach jedyną prawidłową pozostaje opisana wyżej forma udzielenia wsparcia jako dotacji celowej.

Materiał w zakresie promocji powiatu w 2010 r. stanowił przedmiot kontroli Komisji Rewizyjnej – Stałej Komisji Rady Powiatu Myśliborskiego. W protokole Nr 2/2011 z przeprowadzonej kontroli w dniach 20.04.2011r. – 21.06.2011r. Komisja uznała część wydatków dokonanych ze środków promocji powiatu za bezzasadne i bezcelowe, a także negatywnie oceniła rozdysponowanie części środków przeznaczonych na promocję powiatu w 2010r. Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych składa niezwłocznie do właściwego rzecznika dyscypliny m. in. Komisja stała organu stanowiącego samorządu terytorialnego.