



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku**

Białystok, dnia 24 maja 2011 r.

**Pan
Eugeniusz Berezowiec
Burmistrz Bielska Podlaskiego**

LBI-4101-01-01/2011
P/10/132

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku skontrolowała w Urzędzie Miasta w Bielsku Podlaskim („Urzędzie”) funkcjonowanie kontroli zarządczej w 2010 roku ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 2 maja 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, funkcjonowanie w Urzędzie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. Ocena pozytywna wynika z wysokiego stopnia stosowania mechanizmów tej kontroli w obszarze zamówień publicznych. Nieprawidłowości dotyczyły:

- nieustanowienia w Urzędzie i jednostkach podległych w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, wymaganej przepisami art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”),
 - braku w okresie od stycznia do maja 2010 roku audytora wewnętrznego.
1. W 2010 roku w Urzędzie (na pierwszym poziomie) stworzył Pan Burmistrz rozwiązania prawno-organizacyjne służące realizacji celów kontroli zarządczej określonych w art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a dotyczących: zapewnienia zgodności działania Urzędu z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności

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

² Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji. Rozwiązania te odpowiadały wymogom 17 z 22 standardów kontroli zarządczej przewidzianych dla jednostek sektora finansów publicznych³. Natomiast:

- w przypadku trzech standardów z obszaru zarządzania ryzykiem, wyłącznie dla zdarzeń zaistniałych określono identyfikację i reakcję na ryzyko. Nie przewidziano analizy ryzyka i jego corocznej identyfikacji w odniesieniu do celów i zadań Urzędu,
- nie ustanowiono standardów kontroli zarządczej dotyczących samooceny i uzyskania zapewnienia o stanie tej kontroli.

Monitorowaniem skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej zajmował się w Urzędzie kontroler wewnętrzny, a od czerwca 2010 roku również audytor wewnętrzny.

Pan Burmistrz nie zapewnił ustanowienia kontroli zarządczej na drugim poziomie, tj. w jednostkach podległych. W świetle informacji uzyskanych przez NIK od 10 z 15 jednostek organizacyjnych Miasta, które w 2010 roku dysponowały największym rocznym budżetem:

- siedem z nich nie posiadało udokumentowanego systemu kontroli zarządczej, a w jednej system nie uwzględniał skuteczności i efektywności działań oraz zarządzania ryzykiem. W dwóch jednostkach ustanowiony system kontroli zarządczej uwzględniał wszystkie cele wymienione w art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- dziewięć (z 10) jednostek nie dokonywało samooceny systemu kontroli zarządczej, w ośmiu nie prowadzono monitorowania systemu kontroli zarządczej, zaś w siedmiu nie delegowano uprawnień w zakresie kontroli zarządczej (zadania nie zostały powierzone poszczególnym pracownikom).

Kontroler wewnętrzny Urzędu ustalił potrzebę opracowania i wdrożenia systemu kontroli zarządczej we wszystkich czterech jednostkach podległych Urzędowi, w których przeprowadził w 2010 roku kontrole planowe.

W świetle przepisów zawartych w pkt. 2.3. i 2.4. załącznika do standardów kontroli zarządczej, Pan Burmistrz jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w Urzędzie (na pierwszym poziomie), jak i w jednostkach samorządu terytorialnego (na drugim poziomie). W przedłożonym

³ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr.15, poz. 84)

w trakcie kontroli NIK projekcie zarządzenia Pana Burmistrza dotyczącym wdrożenia systemu kontroli zarządczej, przewidziano uzupełnienie braków w ustanowieniu tej kontroli i zobowiązanie kierowników jednostek podległych do wdrożenia kontroli zarządczej uwzględniającej jej wszystkie standardy.

2. Analiza funkcjonowania w Urzędzie kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych, na realizację których przeznaczono w 2010 roku 36,2% wydatków z budżetu Miasta (27.277,9 tys. zł z 75.374,0 tys. zł), wykazała wysoki stopień stosowania mechanizmów kontrolnych w tym obszarze. Na przykładzie 10 zamówień publicznych (o łącznej wartości 2.949,7 tys. zł) stwierdzono że:

- udział pracowników w poszczególnych etapach ustalania przedmiotu, udzielania i realizacji zamówień został ujęty w zakresach czynności i osoby te posiadały niezbędne kwalifikacje i doświadczenie. Weryfikowano wnioski o udzielenie zamówień publicznych pod względem możliwości finansowych i merytorycznym oraz dokonywano ich zatwierdzenia. Zapewniono weryfikację dokumentów dotyczących przygotowania zamówień i nadzorowano ich realizację,
- w zamówieniu dotyczącym audytu wewnętrznego, nie rozdzielono zadań w zakresie prowadzenia postępowania od jego zatwierdzenia.

Analiza pięciu postępowań z 2010 roku (dotyczących kwoty 2.475,5 tys. zł) pod kątem stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴, nie wykazała nieprawidłowości.

3. Mimo spełniania przesłanek ustawowych (w zakresie kwot dochodów i wydatków budżetowych⁵), w Urzędzie dopiero 20 kwietnia 2010 r. wszczęto postępowanie w przedmiocie wyłonienia podmiotu świadczącego usługi audytorskie. Wybrano najkorzystniejszą cenowo ofertę i od 1 czerwca 2010 r. zawarto na 12 miesięcy umowę gwarantującą audytorowi zachowanie niezależności⁶.

Audytor w 2010 roku, zgodnie z wymaganiami Pana Burmistrza, zrealizował jedno zadanie zapewniające (dotyczące gospodarowania środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych) i w ramach czynności doradczych współpracował w przygotowaniu projektu regulacji wewnętrznych dotyczących kontroli zarządczej. Analiza przez NIK akt stałych i bieżących zadania, wykazała rzetelność usług

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁵ art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych

⁶ art. 272 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

świadczonych przez audytora wewnętrznego i przestrzeganie zasad należytej staranności zawodowej wynikających ze standardów audytu wewnętrznego⁷.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) ustanowienie i wdrożenie w pełni adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w Urzędzie,
- 2) zapewnienie ustanowienia i wdrożenia adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Miasta.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, stosownie do art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Burmistrza, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku 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, którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
Barbara Chilińska

⁷ Komunikat Nr 8 Ministra Finansów z 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 24)