



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.017.01.2019

Grzegorz Schreiber
Marszałek Województwa Łódzkiego
90-051 Łódź,
Aleja Marszałka Józefa Piłsudskiego 8

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/074 – Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi (<i>Urząd</i>), 90-051 Łódź, aleja Marszałka Józefa Piłsudskiego 8.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Schreiber – wybrany na stanowisko Marszałka Województwa Łódzkiego, z dniem 23 listopada 2018 r. Wcześniej, Marszałkiem Województwa Łódzkiego był Witold Stępień - w okresie od 2 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zgodność organizacji audytu wewnętrznego i sposobu jego prowadzenia z przepisami prawa. 2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego. 3. Wykorzystanie wyników audytu wewnętrznego w procesie usprawniania i zapewniania prawidłowego działania jednostki.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi (dalej: NIK).
Kontroler	Jolanta Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/190/2019 z 9 października 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-5)

¹ Dz.U. z 2019 r., poz.489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Sposób zorganizowania i funkcjonowania audytu wewnętrznego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego, który obowiązywał do 31 października 2019 roku, był zgodny z wymogami art. 272 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ oraz ze standardami audytu wewnętrznego określonymi dla jednostek sektora finansów publicznych. Audytorzy zatrudnieni w Urzędzie, posiadali wymagane kwalifikacje, a dokumentacja planistyczna i sprawozdawcza sporządzona została zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu. Wskaźniki czasu pracy przeznaczonego na zadania związane z obszarem audytu wewnętrznego w latach 2016-2018 kształtujące się od 66,3% do 70,5%, zostały osiągnięte w stopniu rekomendowanym przez Ministerstwo Finansów. Dokumentacja wytwarzana przez audytorów była oparta o rzetelnie przeprowadzone analizy. Zadania audytowe (zadanie zapewniające, czynności doradcze, monitoring oraz czynności sprawdzające) realizowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, standardami audytu oraz uregulowaniami wewnętrznymi obowiązującymi w Urzędzie. Wnioski formułowane zostały w sposób jasny i przejrzysty, a zalecenia o charakterze systemowym - przyjęte do realizacji i miały istotny wpływ na poprawę funkcjonowania jednostki, w tym kontroli zarządczej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wprowadzone z dniem 1 listopada 2019 roku zmiany organizacyjne, polegające na połączeniu audytu wewnętrznego z zadaniami kontroli oraz bezpieczeństwa w ramach jednego Departamentu, powodują podporządkowanie Wydziału Audytu Wewnętrznego Marszałkowi Województwa za pośrednictwem dyrektora Departamentu Kontroli, Audytu Wewnętrznego i Bezpieczeństwa. Takie rozwiązanie organizacyjne nie sprzyja zapewnieniu niezależności organizacyjnej audytu oraz zapewnieniu bezpośredniej podległości audytu wewnętrznego kierownikowi jednostki, którym jest Marszałek Województwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zgodność organizacji audytu wewnętrznego i sposobu jego prowadzenia z przepisami prawa.

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja audytu wewnętrznego

W latach 2016-2019 (do końca września) Biuro Audytu Wewnętrznego (*Biuro*) podlegało, stosownie do art. 280 ufp, bezpośrednio Marszałkowi Województwa Łódzkiego. Zgodnie z zapisami zawartymi w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego⁵, do zadań Biura należały sprawy

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm., dalej ufp.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ § 40 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego stanowiącego załącznik do uchwały Nr 1200/15 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, § 39 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego stanowiącego załącznik do uchwały Nr 138/16 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, § 37 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego stanowiącego załącznik do uchwały Nr 197/19 Zarządu

prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, które nie zatrudniały audytorów wewnętrznych lub których kierownicy nie podjęli decyzji o prowadzeniu audytu wewnętrznego przez usługodawcę, a w szczególności:

- opracowanie planu audytu wewnętrznego oraz sprawozdań z jego realizacji,
- ustalanie zasad i procedur związanych z audytem wewnętrznym,
- przeprowadzenie zadań zapewniających,
- dokonywanie systematycznej oceny adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarach objętych zadaniem zapewniającym,
- wykonywanie czynności doradczych,
- realizacja zadań audytowych zleconych przez organy administracji rządowej;

(dowód: akta kontroli str. 5-18)

Zarząd Województwa Łódzkiego podjął w dniu 29 października 2019 r. uchwałę Nr 1458/19 w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, w wyniku której z dniem 1 listopada 2019 r. nastąpiło połączenie trzech komórek Urzędu: Biura Audytu Wewnętrznego, Departamentu Kontroli i Skarg oraz Biura Ochrony Informacji i Bezpieczeństwa, tworząc komórkę o nazwie Departament Kontroli, Audytu Wewnętrznego i Bezpieczeństwa. Postanowiono, iż Zastępca Dyrektora Departamentu – jednocześnie Audytor Wewnętrzny kierować będzie Wydziałem Audytu Wewnętrznego, nad którym nadzór merytoryczny przypisany został bezpośrednio Marszałkowi Województwa.

Zadania określone dla Wydziału Audytu Wewnętrznego nie odbiegały od sformułowanych w Regulaminie Organizacyjnym obowiązującym do 31 października 2019 r., a skład osobowy nie został zmieniony.

Ponadto, Marszałek Województwa upoważniając Sekretarza Województwa Łódzkiego do załatwiania w jego imieniu wszystkich spraw związanych z działalnością Departamentu – do czasu zatrudnienia Dyrektora Departamentu - zastrzegł, iż nadzór merytoryczny nad Wydziałem Audytu Wewnętrznego sprawuje Marszałek Województwa. Zastępca Dyrektora Departamentu – Audytor Wewnętrzny otrzymał od Marszałka upoważnienie do załatwiania w jego imieniu spraw związanych z działalnością Wydziału Audytu Wewnętrznego przy jednoczesnym braku uprawnień do nadzoru merytorycznego nad innymi komórkami wewnętrznymi Departamentu.

(dowód: akta kontroli str. 1111-1117, 1124-1128)

W Biurze zatrudnionych było - wg stanu na dzień 10 października 2019 r. - 11 osób (każda z osób, na podstawie umowy o pracę i na pełny etat), w tym p.o. dyrektora Biura (audytor wewnętrzny), sześć osób na stanowiskach audytora wewnętrznego, trzy osoby na stanowiskach inspektora – asystenta audytora oraz jedna osoba do obsługi sekretariatu. Jak wynikało z zakresów czynności pracowników, audytorzy wewnętrzni zobowiązani byli do:

- współudziału w opracowywaniu projektu rocznego planu audytu wewnętrznego poprzedzonego dokonaniem analizy obszarów ryzyka określonych zarówno dla Urzędu, jak i dla wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz analizy ryzyka,
- dokonywania oceny adekwatności, efektywności i skuteczności systemów kontroli,

- planowania zadań audytowych w wyznaczonym obszarze oraz opracowania programu zadania audytowego,
- przeprowadzania zadań audytowych zgodnie z planem oraz zadań zleconych poza planem audytu,
- wykonywania czynności doradczych na wniosek kierownika jednostki,
- organizowania pracy zespołu audytowego,
- nadzorowania zadań wykonywanych przez asystenta audytora i kierowania jego pracą.

Zadania asystenta audytora wewnętrznego określone w zakresie czynności obejmowały natomiast, m.in.:

- współudział w opracowaniu rocznego planu audytu wewnętrznego oraz sprawozdania z wykonania planu,
- współpraca z audytorem wewnętrznym przy realizacji zadań audytowych,
- prowadzenie bieżących akt audytu celem dokumentowania przebiegu i wyników realizowanego zadania audytowego,
- współpraca z audytorem wewnętrznym przy wykonywaniu czynności sprawdzających oceniających dostosowanie działań jednostki do zgłoszonych przez audytora uwag i wniosków oraz przygotowanie projektu notatki informacyjnej z czynności sprawdzających,
- udział w szkoleniach i stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 19-26)

Biuro realizowało swoje zadania w oparciu o podstawowe dokumenty dotyczące procedur oraz zasad funkcjonowania audytu, wprowadzone zarządzeniami Marszałka Województwa:

- Nr 37/16 z dnia 14 maja 2016 r. w sprawie wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, a następnie zarządzeniem Nr 41/19 z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego,
- Nr 5/16 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Podręcznika Procedur Audytu Wewnętrznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, a następnie zarządzeniem Nr 43/19 z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia Podręcznika Procedur Audytu Wewnętrznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego,
- Nr 36/16 z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie wprowadzenia Programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego, a następnie zarządzeniem Nr 42/19 z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia Programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 27-199)

2. Kwalifikacje audytora wewnętrznego

Zatrudniając audytorów, Marszałek Województwa wypełnił obowiązek wynikający z art. 274 ust. 3 ufp, a audytorzy wewnętrzni spełniali warunki określone w art. 286 ufp, tj.:

- posiadali obywatelstwo polskie,
- posiadali pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystała z pełni praw publicznych,
- nie byli karani za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- posiadali wyższe wykształcenie,
- jeden audytor złożył w dniu 15 grudnia 2004 r. - z wynikiem pozytywnym - egzamin na audytora wewnętrznego przed Komisją Egzaminacyjną powołaną

przez Ministra Finansów, a pozostali audytorzy spełniali warunki określone w art. 286 ust.1 pkt 5 lit. d ufp (tj. ukończyli studia podyplomowe w zakresie audytu wewnętrznego na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego lub w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz posiadali przynajmniej dwuletnią praktykę w zakresie audytu wewnętrznego).

(dowód: akta kontroli str. 19-22)

3. Wysokość poniesionych wydatków na prowadzenie audytu wewnętrznego w okresie objętym kontrolą

Wydatki poniesione na utrzymanie Biura w latach 2016-2019 (III kwartały) kształtowały się odpowiednio: 599,6 tys. zł, 564,1 tys. zł, 650,6 tys. zł, 613,3 tys. zł, w tym bezpośrednio związane z audytorami: 380,1 tys. zł, 431,1 tys. zł, 583,8 tys. zł, 500,7 tys. zł. W kontrolowanym okresie nie ponoszono kosztów związanych z koniecznością powoływania biegłych lub korzystania z odpłatnych opinii dla celów audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 200)

4. Skala działalności audytowej w jednostce

W kontrolowanym okresie audytorzy przeprowadzili 42⁶ zadania zapewniające planowane oraz cztery niewynikające z planu. Spośród 46 zadań, 21 (45,7%) przeprowadzono w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych (WSJO)⁷. Ponadto, audytorzy zrealizowali 53⁸ czynności doradcze (wszystkie w ramach Urzędu) oraz 55⁹ czynności monitorujących i sprawdzających, w tym 23 w WSJO. Roczne plany audytu były realizowane w pełnym zakresie. Koszty finansowe¹⁰ związane z przeprowadzeniem audytów w Urzędzie oraz WSJO wyniosły w okresie kontrolowanym 2.168,7 tys. zł.

Audytorzy prowadzili również bieżący monitoring realizacji zaleceń wydanych w ramach zadań zapewniających i czynności doradczych.

(dowód: akta kontroli str. 201, 1074-1077)

5. Zgodność przeprowadzonych badań audytowych z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia w sprawie audytu

5.1 Do końca każdego roku kalendarzowego opracowywany był przez dyrektora Biura roczny plan audytu, zatwierdzony następnie przez Marszałka Województwa. Plan audytu zawierał wszystkie elementy wymienione w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu:

- obszary działalności, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające, ze wskazanym planowanym czasem na to zadanie,
- wykaz jednostek objętych audytem wewnętrznym (komórki organizacyjne Urzędu oraz Wojewódzkie Samorządowe Jednostki Organizacyjne),
- budżet czasu pracy audytorów.

Stosownie do § 7 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie audytu, audytorzy przeprowadzili analizę ryzyka uwzględniając jednocześnie sposób zarządzania ryzykiem w Urzędzie. Wyodrębnionych zostało od 25 do 45 głównych obszarów ryzyk w działalności Urzędu. Dokonując analizy ryzyka, audytorzy stosowali dwie

⁶ 13 w 2016 r., 12 w 2017 r., 12 w 2018 r., dziewięć w 2019 r. (III kwartały)

⁷ Liczba wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w których nie zatrudniano audytora wewnętrznego lub nie zleciły prowadzenia audytu wewnętrznego kształtowała się następująco: 51 w 2016 r., 51 w 2017 r., 47 w 2018 r., 45 w 2019 r.

⁸ 20 w 2016 r., 15 w 2017 r., 16 w 2018 r., 12 w 2019 r. (III kwartały)

⁹ 14 w 2016 r., 17 w 2017 r., 12 w 2018 r., 12 w 2019 r. (III kwartały)

¹⁰ Koszty związane z wynagrodzeniem audytorów

metody: szacunkową – ryzyko oceniane przez audytora na podstawie doświadczenia zawodowego oraz matematyczną – ryzyko oceniane w oparciu o algorytm obliczeń z zastosowaniem arkuszy kalkulacyjnych¹¹.

I tak:

- na 2016 rok zaplanowano wykonanie 12 zadań zapewniających oraz dziewięciu czynności monitorujących i sprawdzających, dotyczących zadań audytowych zrealizowanych w 2014 roku. Zadaniami zapewniającymi planowano objąć te obszary, dla których poziom ryzyka określono jako wysoki lub średni. Obszar działalności podstawowej charakteryzujący się wysokim poziomem ryzyka, to obszar obejmujący RPO WŁ na lata 2014-2020 - został objęty dwoma zadaniami zapewniającymi;
- na 2017 rok zaplanowano wykonanie 12 zadań zapewniających oraz 14 czynności monitorujących i sprawdzających, dotyczących zrealizowanych zadań audytowych w 2015 roku. Plan został dwukrotnie korygowany:
 - a) usunięto jedno zadanie zapewniające¹², a w jego miejsce zaproponowano przeprowadzenie innego zadania zapewniającego¹³. Jako uzasadnienie korekty przywołano wyniki audytu „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w zakresie funkcjonowania systemu płatności w obszarze RPO WŁ na lata 2014-2020” oraz niskie wykorzystanie środków EFRR/EFS na ZIT¹⁴.
 - b) w kolejnej korekcie planu wykreślono zadanie „Centralizacja podatku VAT”, przy jednoczesnym wprowadzeniu do planu zadania zapewniającego „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w zakresie naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Osi priorytetowej VI Rewitalizacja i potencjał endogeniczny regionu, Działania VI.3 Rewitalizacja i rozwój potencjału społeczno- gospodarczego, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020”. Usunięte zadanie planowano do zrealizowania w roku następnym.Obszar działalności podstawowej charakteryzujący się wysokim poziomem ryzyka, to obszar dotyczący przygotowania dokumentów strategicznych i planistycznych i objęty został w 2017 roku zadaniem zapewniającym;
- na 2018 rok zaplanowano wykonanie 12 zadań zapewniających oraz 14 czynności monitorujących i sprawdzających, dotyczących zadań audytowych zrealizowanych w 2016 roku. W związku z długotrwałą nieobecnością dwóch pracowników, dokonana została korekta planu polegająca na wykreśleniu jednego zadania zapewniającego „Centralizacja podatku VAT”. Obszary działalności podstawowej charakteryzujące się wysokim poziomem ryzyka, to obszary z dziedziny realizacji projektów własnych i zostały objęte dwoma zadaniami zapewniającymi, jak np. „Monitorowanie i koordynowanie realizacji projektów własnych Samorządu Województwa Łódzkiego”;
- na 2019 rok zaplanowano do realizacji 12 zadań zapewniających oraz 19 czynności monitorujących i sprawdzających, dotyczących zadań audytowych zrealizowanych w latach 2016-2018 roku. Obszar działalności podstawowej charakteryzujący się wysokim poziomem ryzyka, to obszar obejmujący Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020 i został w planie uwzględniony do objęcia zadaniem zapewniającym.

¹¹Wg Podręcznika procedur audytu wewnętrznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego wprowadzonego zarządzeniem Nr 5/16 Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 20 stycznia 2016 r., a następnie wprowadzonego zarządzeniem nr 43/19 Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 11 lipca 2019 r.

¹² „Monitorowanie i koordynowanie realizacji projektów własnych Samorządu Województwa Łódzkiego”

¹³Wdrażanie instrumentu ZIT, ze szczególnym uwzględnieniem poziomu kontraktacji oraz wydatkowania środków w ramach RPO WŁ na lata 2014-2020”

¹⁴ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Dokonując korekt rocznych planów audytu, spełniono warunki określone w § 10 rozporządzenia w sprawie audytu, wszystkie korekty zostały zaakceptowane przez Marszałka Województwa.

W rocznych planach audytu wewnętrznego przewidywano konieczność wykonywania czynności doradczych „w zależności od potrzeb”, rezerwując na ten cel od 75 do 210 osobodni¹⁵.

Istotną część rocznego planu audytu wewnętrznego stanowił wynik analizy zasobów osobowych. Z przeprowadzonych w tym dokumencie obliczeń i symulacji wynikało, że:

- w 2016 r. czynności audytorskie polegające na przeprowadzeniu czynności zapewniających, doradczych oraz monitorujących/sprawdzających (1210 osobodni) stanowił w planie 43,5% czasu dostępnego (2781 osobodni),
- w 2017 r. czynności audytorskie polegające na przeprowadzeniu czynności zapewniających, doradczych oraz monitorujących/sprawdzających (865 osobodni) stanowił w planie 38,5% czasu dostępnego (2246 osobodni),
- w 2018 r. czynności audytorskie polegające na przeprowadzeniu czynności zapewniających, doradczych oraz monitorujących/sprawdzających (994 osobodni) stanowił w planie 44,12% czasu dostępnego (2255 osobodni),
- w 2019 r. czynności audytorskie polegające na przeprowadzeniu czynności zapewniających, doradczych oraz monitorujących/sprawdzających (976 osobodni) stanowił w planie 43,2% czasu dostępnego (2259 osobodni).

(dowód: akta kontroli str. 389-546)

Stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu, dyrektor Biura zachowując obligatoryjne terminy, składał Marszałkowi Województwa rzetelnie sporządzone sprawozdanie z wykonania planu audytu za dany rok. Dokument ten zawierał m.in. wykaz przeprowadzonych zadań audytowych w roku sprawozdawczym, istotne ryzyka i słabości kontroli zarządczej zidentyfikowane w toku przeprowadzonych zadań audytowych oraz wydane zalecenia, jak również czas przeznaczony na wykonanie każdego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 547-593)

5.2 Szczegółowe badanie dokumentacji czterech¹⁶ zadań zapewniających przeprowadzonych w WSJO¹⁷ oraz w Urzędzie¹⁸ wykazało, że zrealizowane zostały przez audytorów (zespoły) zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie audytu:

- kierownicy jednostek audytowanych zostali poinformowani o planowanej realizacji zadania - § 13,
- audytorzy przeprowadzili przegląd wstępny poprzez zapoznanie się z celami oraz obszarem działalności jednostki, dokonali identyfikacji i oceny ryzyka, jak również uzgodnili z audytowanymi kryteria oceny mechanizmów kontrolnych w obszarze działalności danej jednostki - § 14 ust. 1;
- efektem dokonanego przeglądu wstępnego było opracowanie dla każdego zadania zapewniającego programu, w którym zawarto oprócz tematu i numeru:

¹⁵ 75 osobodni na 2016 rok, 180 osobodni w 2017 rok, 210 osobodni na 2018 rok, 180 osobodni na 2019 rok.

¹⁶ Próba do badania wybrana została w sposób celowy przy założeniach: dwa zadania przeprowadzone w jednostkach innych niż Urząd oraz dwa zadania zrealizowane w Urzędzie, a w ich wyniku wydano zalecenia systemowe.

¹⁷ „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w obszarze zarządzania systemem informatycznym, bezpieczeństwa SI oraz informacji przetwarzanych przy ich wykorzystaniu w Wojewódzkich Samorządowych Jednostkach Organizacyjnych” – zadanie zrealizowane w 2016 roku, „Weryfikacja prawidłowości zarządzania systemami informatycznymi, zapewnienia bezpieczeństwa systemów oraz informacji przetwarzanych przy ich wykorzystaniu w Wojewódzkich Samorządowych Jednostkach Organizacyjnych” – zadanie zrealizowane w 2016 roku.

¹⁸ „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w obszarze Przygotowanie dokumentów strategicznych i planistycznych” – zadanie zrealizowane w 2017 roku, „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w zakresie funkcjonowania systemu kontroli projektów w IZ w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 z wyłączeniem kontroli projektów realizowanych w ramach PT RPO WŁ” – zadanie zrealizowane w 2018 roku.

cel zadania, analizę ryzyka, zakres zadania, metodykę audytu, założenia organizacyjne, uzgodnienie oceny mechanizmów kontrolnych, harmonogram przeprowadzenia zadania oraz podpisy audytorów (lub audytora i asystenta audytora) i zatwierdzającego – kierownika Biura (§ 15 i §16 ust. 1 i 3);

- w jednym przypadku¹⁹ dokonano korekty programu poprzez zmianę składu zespołu w związku z długotrwałą nieobecnością jednego z jego członków;
- audytorzy po przeprowadzeniu czynności audytowych każdorazowo pisemnie uzgodnili z audytowanymi wstępne wyniki audytu, a w jednym przypadku odbyła się w tym celu narada zamykająca - § 17;
- po ostatecznym uzgodnieniu wyników audytu, audytorzy sporządzali sprawozdania z zadań zapewniających, w których precyzyjnie i jednoznacznie prezentowali wyniki. Sprawozdania zawierały wszystkie elementy wymienione w § 18 ust. 1;
- sprawozdania przekazywane były zgodnie z § 19 ust. 1 ww. rozporządzenia kierownikowi audytowanej jednostki oraz Marszałkowi Województwa. Wszyscy kierownicy wywiązali się z obowiązku (określonego w § 19 ust. 2), pisemnego poinformowania komórki audytu wewnętrznego oraz Marszałka Województwa o ustalonym sposobie i terminie wykonania zaleceń oraz wyznaczili osoby odpowiedzialne za realizację tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 594- 664, 738-764, 785-859, 861-907, 934-948, 956-1034)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wprowadzony w Urzędzie od 1 listopada 2019 r., tj. od dnia wejścia w życie uchwały nr 1458/19 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 29 października 2019 r. - Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego spowodował, że komórce audytu wewnętrznego nie zapewniono organizacyjnej odrębności. Zadania w zakresie audytu realizuje Wydział pozostający w strukturze Departamentu, w którym funkcjonuje również Wydział Analiz i Kontroli, Wydział Kontroli Finansowej, Wydział Obsługi Kontroli, Skarg i Oświadczeń Majątkowych, czy Wydział Kontroli Podmiotów Leczniczych. W § 8 pkt 7 ww. Regulaminu postanowiono o utworzeniu stanowiska dyrektora Departamentu Kontroli, Audytu Wewnętrznego i Bezpieczeństwa oraz stanowisk dwóch jego zastępców: Audytora Wewnętrznego i Rzecznika Funduszy Europejskich. W konsekwencji tych uregulowań, kierujący Wydziałem Audytu Wewnętrznego podlegać miał organizacyjnie osobie nieposiadającej kwalifikacji do przeprowadzania audytu, sprawującej równocześnie nadzór nad Wydziałem odpowiedzialnym za zadania m.in. w zakresie kontroli zarządczej.

Obowiązek zapewnienia odrębności organizacyjnej komórki audytu wewnętrznego wynika z art. 282 ust. 1 upf, który stanowi, że kierownik jednostki zapewnia warunki niezbędne do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym zapewnia organizacyjną odrębność komórki audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 1111-1117)

Sekretarz Województwa Łódzkiego wyjaśnił w imieniu Marszałka Województwa, że zmiany wprowadzone uchwałą Nr 1458/19 nie miały wpływu na zachowanie niezależności i obiektywizmu audytu wewnętrznego określonego w przepisach upf. Stwierdził ponadto, że Departament Kontroli, Audytu Wewnętrznego i Bezpieczeństwa podlega w strukturze organizacyjnej bezpośrednio Marszałkowi Województwa, który sprawuje również wprost nadzór merytoryczny nad Wydziałem

¹⁹„Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w obszarze zarządzania systemem informatycznym, bezpieczeństwa SI oraz informacji przetwarzanych przy ich wykorzystaniu w Wojewódzkich Samorządowych Jednostkach Organizacyjnych” – zadanie zrealizowane w 2016 roku.

Audytu Wewnętrznego. Ponadto, zakres upoważnienia wydany dla Zastępcy Dyrektora Departamentu – Audytora wewnętrznego, który kieruje tylko Wydziałem Audytu Wewnętrznego nie daje uprawnień do nadzoru nad innymi wewnętrznymi komórkami organizacyjnymi w Departamencie.

(akta kontroli str.1122-1123)

Zdaniem NIK, przedstawiona w przytoczonych wyjaśnieniach argumentacja nie pozwala na uznanie, że komórka audytu wewnętrznego w Urzędzie ma od 1 listopada 2019 roku zapewnioną odrębność organizacyjną, skoro do właściwości Departamentu należą zadania zarówno z zakresu audytu jak i kontroli oraz bezpieczeństwa. Co prawda w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. b Regulaminu organizacyjnego wskazano, że Wydziałem kieruje Zastępca Dyrektora Departamentu – Auditor Wewnętrzny, a nadzór merytoryczny nad Wydziałem sprawuje Marszałek Województwa, jednakże Auditor Wewnętrzny podlega organizacyjnie Dyrektorowi Departamentu, a funkcjonalnie i merytorycznie Marszałkowi. Wynika z tego, że Dyrektor Departamentu jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników Departamentu. Ponadto, Marszałek Województwa upoważniając Sekretarza Województwa Łódzkiego do załatwiania w jego imieniu wszystkich spraw związanych z działalnością Departamentu – do czasu zatrudnienia Dyrektora Departamentu - zastrzegł, iż nadzór merytoryczny nad Wydziałem Audytu Wewnętrznego sprawuje Marszałek Województwa. Zastępca Dyrektora Departamentu – Auditor Wewnętrzny otrzymał od Marszałka upoważnienie do załatwiania w jego imieniu spraw związanych z działalnością Wydziału Audytu Wewnętrznego przy jednoczesnym braku uprawnień do nadzoru merytorycznego nad innymi komórkami wewnętrznymi Departamentu.

W ocenie NIK, z powyższego wynika, że wprowadzona uregulowaniami wewnętrznymi w Urzędzie organizacja działalności audytu nie gwarantuje warunków niezbędnych do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, o czym mowa w art. 282 ust. 1 uofp.

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja i funkcjonowanie audytu do 31 października 2019 r. była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa. Zachowane zostały zasady niezależności i obiektywności, o których mowa w art. 272 ust. 1 ufp. Audytorzy wykonujący zadania audytowe posiadali stosowne kwalifikacje, zadania audytowe realizowane były zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie audytu, a zalecenia formułowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Natomiast, zmiana organizacyjna wprowadzona z dniem 1 listopada 2019 roku, a dotycząca połączenia zadań audytu wewnętrznego i kontroli w jeden departament, powoduje - w ocenie NIK - ograniczenie zasad niezależności i obiektywności, o których mowa w art. 272 ust. 1 ufp.

OBSZAR

2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego

Opis stanu faktycznego

1. Zgodność prowadzonych zadań audytowych ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych

W Podręczniku Procedur Audytu Wewnętrznego zapisano, że standardy wewnętrzne wprowadzone komunikatami przez Ministra Finansów mają zastosowanie do audytu wewnętrznego w Urzędzie we wszystkich sprawach nieunormowanych Podręcznikiem. Program zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego w Urzędzie zawierał kwestionariusz samooceny audytu wewnętrznego, który służył do dokonywania corocznej oceny przez wszystkich

pracowników Biura, a odpowiedzi na pytania w nim zawarte stanowiły podstawę do potwierdzenia stosowania standardów.

Analiza dokumentacji z przeprowadzonych w latach 2016-2018 czterech zadań zapewniających²⁰ wykazała, że czynności audytowe prowadzone były zgodnie ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych. Analiza ryzyka sporządzona na etapie wstępnym zawierała m.in. cele badanej działalności i środki, za pomocą których kontrolowane są wyniki tej działalności oraz istotne ryzyka dotyczące działalności. Wstępnej ocenie zostały poddane zidentyfikowane ryzyka powiązane z działalnością, a podczas określania celów zadania audytowego uwzględniono prawdopodobieństwo wystąpienia innych błędów, oszustw czy niezgodności.

Analiza dokumentacji zawartej w aktach bieżących audytu wykazała, że pobrane informacje pozwoliły na dokonanie rzetelnej oceny audytowanej działalności. Wyniki zadań zawierające opinię audytora, zostały bez zbędnej zwłoki przedstawione audytowanym oraz Marszałkowi Województwa. Audytorzy informowani byli o realizacji zaleceń. Wszystkie badane w toku kontroli NIK zadania zapewniające, objęte zostały czynnościami sprawdzającymi.

W sprawach związanych z dostępem do dokumentacji oraz archiwizacją kierownik Biura – audytor wewnętrzny postępował zgodnie z regulacjami przyjętymi w Podręczniku Procedur Audytu Wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 69-199, 594-595, 738-739, 934-935, 1031-1032, 1035-1046)

2. Zgodność organizacji audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych

Analiza obowiązujących w Urzędzie procedur wewnętrznych oraz dokumentacji prowadzonej przez audytorów wykazała, że organizacja audytu w Urzędzie była do 31 października 2019 roku zgodna ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych. Między innymi:

- w Karcie Audytu Wewnętrznego określone zostały cele, uprawnienia i odpowiedzialność audytu oraz określony został charakter czynności doradczych oferowanych przez audytora,
- działalność audytu była na bieżąco monitorowana, a wyniki dokonywanej corocznie samooceny - przekazywane Marszałkowi Województwa,
- w 2018 roku była przeprowadzona ocena zewnętrzna²¹ w formie walidacji samooceny, w wyniku której Biuro mogło używać w wynikach pracy formuły „Zgodne z Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego”. Niezależni audytorzy sformułowali dwa zalecenia: dążenie do zwiększenia udziału czasu przeznaczonego na szkolenia w ogólnym czasie pracy pracowników Biura (standard 1230), sporządzanie programów dla zadań doradczych, o ile będą realizowane (standard 2240.C1),

²⁰ „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w obszarze zarządzania systemem informatycznym, bezpieczeństwa SI oraz informacji przetwarzanych przy ich wykorzystaniu w WSJO” – zadanie zrealizowane w 2016 roku, „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w obszarze przygotowanie dokumentów strategicznych i planistycznych” – zadanie zrealizowane w 2017 roku, „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w zakresie funkcjonowania systemu kontroli projektów IZ w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 z wyłączeniem kontroli projektów realizowanych w ramach PT RPO WŁ” – zadanie zrealizowane w 2018 roku, Weryfikacja prawidłowości zarządzania systemami informatycznymi, zapewnienia bezpieczeństwa systemów oraz informacji przetwarzanych przy ich wykorzystaniu w Wojewódzkich Samorządowych Jednostkach Organizacyjnych” – zadanie zrealizowane w 2016 roku.

²¹ Walidacja przeprowadzona została przez audytorów wewnętrznych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, na podstawie Ramowego Porozumienia Współpracy zawartego w dniu 10 maja 2013 r. pomiędzy 10 województwami (aneksowanego w 2017 roku w związku z przystąpieniem do Porozumienia kolejnych trzech urzędów marszałkowskich).

- opracowane zostały procedury działalności audytu wewnętrznego, a roczne plany audytu wewnętrznego oparte były na przeprowadzonych rocznych analizach ryzyka,
- audytorzy dokonywali oceny i przyczyniali się do usprawnienia procesów: ładu organizacyjnego, zarządzania ryzykiem i kontroli,
- audytorzy zbierali, a następnie poddawali analizie i ocenie informacje niezbędne do osiągnięcia celów zadania,
- informacje o wynikach prowadzonych zadań przekazywane były bez zbędnej zwłoki Marszałkowi Województwa,
- zostały ustanowione procesy monitorujące realizację zaleceń audytu wewnętrznego;

(dowód: akta kontroli str. 577-593, 1047-1051)

Z dniem 1 listopada 2019 roku na skutek zmian organizacyjnych w Urzędzie²² zadania z zakresu audytu wewnętrznego połączone zostały w jednym Departamencie z obszarem kontroli oraz obszarem bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 1111-1117)

W Urzędzie wprowadzono coroczną samoocenę audytorów przy zastosowaniu „Kwestionariusza samooceny audytu wewnętrznego, którego treść opracowana została na podstawie standardów audytu wewnętrznego”²³. Kwestionariusz obejmował sprawy: związane z oceną utworzenia komórki audytu wewnętrznego – jej niezależności i obiektywizmu (standardy 1000, 1100), stosowanych procedur audytu (standardy: 2040, 2500, 2330), zarządzania realizacją zadań komórki audytu (standardy: 2000, 2010, 2020, 2050, 2060), obszaru związanego z biegłością, należyta starannością zawodową i rozwojem zawodowym (standardy: 1210, 1220, 1230), zapewnienia jakości i efektywności prowadzenia audytu (standard 1300), realizacji audytu wewnętrznego (standardy: 2010, 2020, 2100, 2110, 2120, 2130, 2200, 2201, 2210, 2230, 2240, 2400, 2410, 2420, 2440, 2330, 2500). Zbiorcze wyniki samooceny dokonanej przez audytorów, Dyrektor Biura przedstawiała Marszałkowi Województwa Łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1110)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość: Marszałek Województwa zorganizował z dniem 1 listopada 2019 roku audyt wewnętrzny w Urzędzie w sposób naruszający standard 2130 audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, w tym w szczególności standard 2130.A1 poprzez niezapewnienie organizacyjnej odrębności komórce audytu wewnętrznego.

Według wskazanego standardu, audyt wewnętrzny ma za zadanie ocenę czy mechanizmy kontrolne odpowiednio i skutecznie reagują na ryzyka dotyczące ładu organizacyjnego, działalności operacyjnej i systemów informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1111-1117)

Sekretarz Województwa Łódzkiego wyjaśnił w imieniu Marszałka Województwa, że fakt podległości w strukturze organizacyjnej Departamentu Kontroli, Audytu Wewnętrznego i Bezpieczeństwa w strukturze organizacyjnej bezpośrednio Marszałkowi Województwa, który sprawuje również wprost nadzór merytoryczny nad

²² Uchwałą Nr 1458/19 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 29 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego – obowiązująca od 1 listopada 2019 r.

²³ Stanowiącego załącznik nr 3 do Programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego – wprowadzonego zarządzeniem Nr 36/16/ Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 4 maja 2016 r.

Wydziałem Audytu Wewnętrznego świadczą o zachowaniu standardów audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str.1122-1123)

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja zadań audytowych, jak również organizacja audytu w okresie od 1 stycznia 2016 roku do 31 października 2019 r. była zgodna ze standardami audytu wewnętrznego. Zmiany organizacyjne wprowadzone z dniem 1 listopada 2019 r. nie zapewniały komórce audytu wewnętrznego odrębności i spowodowały, że takie umiejscowienie komórki audytu wewnętrznego odbiega od standardów.

OBSZAR

3. Wykorzystanie wyników audytu wewnętrznego w procesie usprawniania i zapewnienia prawidłowego działania jednostki

Opis stanu faktycznego

1. Wyniki czynności doradczych realizowanych przez audytora wewnętrznego

W latach 2016-2018 audytorzy przeprowadzili 51 czynności doradczych (odpowiednio: 20, 16, 15), o których mowa w § 22 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu. Czynności te dotyczyły w głównej mierze wydania opinii do projektów dokumentów wytwarzanych w Urzędzie i miały na celu zwiększenie efektywności i skuteczności kontroli wewnętrznej:

- w 2016 roku, na 20 udokumentowanych czynności doradczych – 19 dotyczyło wydania opinii, jak np.: „Wydanie opinii do projektu Opisu funkcji i procedur oraz zmian dokonanych przez Departament Polityki Regionalnej”, „Wydanie opinii do projektu zmieniających wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020”,
- w 2017 roku, na 15 udokumentowanych czynności doradczych – 11 dotyczyło wydania opinii do dokumentów powstających w Urzędzie, jak np.: „Wydanie opinii do projektu pakietu Zintegrowanych Programów Rozwoju realizujących Strategię Rozwoju Województwa Łódzkiego - Łódzkie 2020”, „Wydanie opinii do projektu Opisu Funkcji i Procedur obowiązujących w Instytucji Zarządzającej i Instytucji Certyfikującej v. 5”,
- w 2018 roku, na 16 udokumentowanych czynności doradczych – 11 dotyczyło wydania opinii do dokumentów powstających w Urzędzie, jak np.: „Wydanie opinii do projektu umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych – wersja 2”, „Wydanie opinii do projektu Planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego oraz planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego Łodzi”.

Szczegółową analizą objęto dokumentację dotyczącą pięciu czynności doradczych²⁴. Cztery, podjęte zostały przez Biuro z własnej inicjatywy i dotyczyły opiniowania projektów dokumentów wewnętrznych Urzędu oraz projektu wytycznych przedstawionych przez Ministerstwo Rozwoju i Finansów. W jednym przypadku, czynności polegały na przeprowadzenie badania w celu wydania opinii do „Deklaracji zarządczej za rok budżetowy 2018, w zakresie dotyczącym Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020”²⁵ (czynność ta prowadzona była

²⁴ z 2016 r. – „Opinia do projektu strategii w zakresie zapobiegania i postępowania w sytuacjach występowania korupcji i nadużyć finansowych w ramach RPO WŁ na lata 2014-2020”, „Opinia do projektu Regulaminu zamówień publicznych w UM WŁ”, z 2017 r. – „Opinia do projektu Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, z 2018 r. – „Przedstawienie zagadnień/ryzyk dotyczących zamówień publicznych, które mogłyby się znaleźć w programie planowanego spotkania na temat certyfikacji wydatków w ramach PT RPO WŁ na lata 2014-2020”, „Opinia do deklaracji zarządczej za rok budżetowy 2018 w zakresie dotyczącym Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2013-2020”.

²⁵ Było to wypełnienie zobowiązania Samorządu Województwa Łódzkiego wynikające z § 16 ust. 4 umowy nr 05/2015_DDD_UM05 zawartej w dniu 28 maja 2015 r. pomiędzy Samorządem Województwa, a Agencją

każdego roku). Przystępując do tego zadania, audytor opracował w listopadzie 2018 roku program zadania, co świadczyło o realizowaniu przez Biuro zalecenia wydanego w ramach przeprowadzonej oceny audytu wewnętrznego podczas oceny zewnętrznej²⁶.

Sposób wykonania i udokumentowania przeprowadzonych czynności doradczych był adekwatny do charakteru działań audytora, zgodnie z § 24 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu.

(dowód: akta kontroli str. 547-593, 1052-1053)

2. Wpływ zaleceń wynikających z przeprowadzonego audytu na funkcjonowanie jednostki i system kontroli zarządczej

W efekcie realizacji zadań audytowych, wydanych zostało ogółem 658 wniosków/zaleceń w ramach przeprowadzonych zadań zapewniających, w tym 410 o charakterze systemowym²⁷. Wszystkie wnioski/zalecenia zostały uznane przez audytowanych.

Analiza dokumentacji dotyczącej 30 wniosków systemowych wykazała, że przyczyniły się do stworzenia mechanizmów mających na celu wyeliminowania wystąpienia nieprawidłowości w przyszłości oraz podnoszenia poziomu funkcjonowania systemu kontroli zarządczej.

I tak, na przykład:

- w związku z trzema wnioskami²⁸ wystosowanymi do trzech WSJO²⁹ w ramach zadania zapewniającego w 2016 r. pn. „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w obszarze systemu zamówień publicznych”, wprowadzono stosowne uregulowania - kierownicy każdej z jednostek opracowali zarządzenia wewnętrzne, a sposób realizacji zaleceń został przez audytora zweryfikowany podczas czynności monitorowania oraz czynności sprawdzających;
- w związku z wnioskiem³⁰ sformulowanym po przeprowadzonym zadaniu zapewniającym w 2016 r. pn. „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w obszarze przygotowania i wdrażania dokumentów programowych opracowywanych na poziomie Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 oraz realizacji zadań wynikających z przepisów prawa unijnego i krajowego w tym wytycznych horyzontalnych”, proces został opisanym w wersji 04 Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej RPO WŁ na lata 2014-2020 w instrukcjach: A.VI.3 (Procedura weryfikacji programów rewitalizacji pod kątem zgodności z Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 – ocena pozytywna) oraz A.VI.4 (Procedura weryfikacji programów

Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (będąca Agencją Płatniczą). Samorząd, w myśl tej umowy zobowiązany był do złożenia Agencji Płatniczej „Deklaracji zarządczej za rok budżetowy 2018 w zakresie prawidłowości realizacji zadań delegowanych przez Agencję Płatniczą w ramach PROW na lata 2014-2020”. Deklaracja obejmowała okres od 16 października 2017 r. do 15 października 2018 r.

²⁶ Vide punkt 2 obszaru.

²⁷ Rozumiane, jako wnioski, które wpływają na system kontroli zarządczej poprzez budowanie nowych lub zmianę już istniejących mechanizmów minimalizujących ryzyko nieprawidłowości.

²⁸ Dokonanie przeglądu Regulaminu zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro pod kątem aktualności jego unormowań i dokonanie weryfikacji potrzeby ich zmiany (zalecenie dla dwóch jednostek); Rozważenie możliwości wprowadzenia w ramach wewnętrznych uregulowań prawnych, sformalizowanego systemu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (zalecenie dla jednej jednostki);

²⁹ Szkoła Policealna Techniki Dentystycznej w Łodzi; Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Łódzkiego; Biblioteka Pedagogiczna w Piotrkowie Trybunalskim oraz filie;

³⁰ W związku z realizacją zadań w zakresie weryfikacji programów rewitalizacji, opisanie przedmiotowego procesu w Instrukcjach Wykonawczych IZ RPO WŁ na lata 2014-2020.

rewitalizacji pod kątem zgodności z Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 – ocena negatywna);

- w związku z trzema wnioskami³¹ sformułowanymi w sprawozdaniu z zadania zapewniającego w 2016 r. pn. „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań wynikających z treści zawartych porozumień pomiędzy Instytucją Zarządzającą, a Instytucjami Pośredniczącymi”: w treści umów z ekspertami zawarto zasady dotyczące ich rozwiązania, opracowano i wdrożono procedury postępowania z dokumentami prawnego zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy o dofinansowanie projektów, a sposób wyznaczania ekspertów do oceny projektów określono załączniku nr 3.4.2 Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej w zakresie wdrażania RPO WŁ na lata 2014-2020;
- w związku z trzema wnioskami³² sformułowanymi dla dwóch WSJO³³ w ramach zadania zapewniającego w 2017 r. pn. „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w obszarze Ochrona danych osobowych w 10 WSJO”, jedna z audytowanych jednostek zawarła umowę powierzenia danych przetwarzania danych osobowych, a druga jednostka – opracowała i wdrożyła Plan sprawdzeń ochrony danych osobowych oraz stosownym zarządzeniem zaktualizowano Politykę Bezpieczeństwa;
- w związku z wnioskiem³⁴ sformulowanym w 2018 r. w ramach przeprowadzonego zadania zapewniającego pn. „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w zakresie funkcjonowania systemu kontroli projektów w IZ w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 z wyłączeniem kontroli projektów realizowanych w ramach PT RPO WŁ”, audytowany wprowadził nowy wzór upoważnienia do przeprowadzenia kontroli projektu;
- wniosek³⁵ sformulowany w ramach przeprowadzonego w 2018 r. zadania zapewniającego pn. „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w zakresie funkcjonowania systemu udzielania pomocy finansowej ze środków zwrotnych instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020”, zrealizowany został przez audytowanego częściowo, tj. wdrożono zalecenie dla Poddziałania IV.2.3 i w efekcie na dzień 30 czerwca 2019 r. osiągnięto zakładany cel pośredni wskaźnika „Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków”, natomiast nie osiągnięto wskaźnika „liczba osób bezrobotnych objętych wsparciem w programie” – Poddziałanie VII.3.2;

(dowód: akta kontroli str. 202-388, 1054-1070)

³¹ Określenie w zawieranych umowach z ekspertami zasad dotyczących rozwiązania umowy; Uregulowanie w przepisach wewnętrznych jednostki zasad dotyczących transportowania weksli; Określenie w regulaminach pracy komisji oceny projektów sposobu wyznaczania ekspertów do oceny projektów złożonych w konkursach;

³² Zawarcie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych w formie odrębnej umowy lub aneksu do umowy dotychczas obowiązującej z podmiotem zapewniającym obsługę informatyczną jednostki tak, aby spełnione zostały warunki określone w ustawie o ochronie danych osobowych; Opracowanie przez administratora bezpieczeństwa planu sprawdzeń stosownie do zapisów rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie trybu i sposobu realizacji zadań w celu zapewnienia przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych przez administratora bezpieczeństwa informacji; Dokonanie przeglądu Polityki Bezpieczeństwa pod kątem aktualności załączników oraz wprowadzenie odpowiednich zmian w tym zakresie;

³³ Łódzki Dom Kultury oraz Muzeum Sztuki w Łodzi

³⁴ Wypracowanie jednolitego sposobu postępowania w przypadku aneksowania/aktualizowania upoważnienia do przeprowadzania kontroli projektu;

³⁵ Zintensyfikowanie podejmowanych działań w celu osiągnięcia wartości pośrednich wskaźników określonych na 2018 rok dla Poddziałania IV.2.3. i VIII.3.2;

Średni czas przeznaczony na realizację zadań wynosił:

- na jedno zadanie zapewniające: 126,4 osobodni w 2016 roku, 166 osobodni w 2017 roku, 155,3 osobodni w 2018 roku oraz 98,8 osobodni w ciągu trzech kwartałów 2019 roku;
- na jedną czynność doradczą: 6,8 osobodni w 2016 roku, 5,8 osobodni w 2017 roku oraz 5,9 osobodni w 2018 roku;

(dowód: akta kontroli str. 1071)

3. Wykorzystanie czasu audytora wewnętrznego na realizację zadań użytecznych dla kierownika jednostki

Rozliczenie czasu pracy (w osobodniach) audytorów realizujących roczny plan audytu wewnętrznego, wskazywało, że w 2017 r. i 2018 r. czas przeznaczony na realizację zadań zapewniających był niższy niż planowano:

- o 43 dni w 2017 roku,
- o 9 dni w 2018 roku.

Natomiast w 2016 roku czas przeznaczony na zadania zapewniające był wyższy niż planowano o 164 osobodni.

Biorąc pod uwagę czas wykorzystany na czynności związane z realizacją zadań merytorycznych (planowanie i sprawozdawczość, realizacja zadań zapewniających, realizacja czynności doradczych, monitorowanie i czynności sprawdzające) – bez czynności organizacyjnych, to w okresie kontrolowanym kształtował się następująco:

- w 2016 roku - 2008 osobodni, co stanowiło 65,3% nominalnego czasu pracy,
- w 2017 roku – 1906 osobodni, co stanowiło 70,5% nominalnego czasu pracy,
- w 2018 roku – 2240 osobodni, co stanowiło 70,5% nominalnego czasu pracy,
- w ciągu trzech kwartałów 2019 roku – 1390, tj. 73,4% nominalnego czasu pracy (w tym okresie zrealizowano trzy pozaplanowe zadania zapewniające).

Powyższe dane wskazują, że wskaźniki czasu pracy, przeznaczonego na zadania związane z obszarem audytu wewnętrznego w latach 2016-2018 zostały osiągnięte w stopniu rekomendowanym przez Ministerstwo Finansów w „Ocenie funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych w roku 2017”³⁶. W dokumencie tym zalecono, aby czas przeznaczony na realizację czynności bezpośrednio związanych z prowadzeniem komórki audytu wewnętrznego nie był niższy niż 70% łącznego czasu pracy komórki audytu wewnętrznego. Najwyższa Izba Kontroli, biorąc pod uwagę, że opracowanie to sporządzone zostało na podstawie informacji dotyczących audytów przeprowadzonych w innych niż jednostki samorządu terytorialnego podmiotach sektora finansów publicznych, na potrzeby niniejszej kontroli przyjęła, że wskaźnik ten nie powinien być niższy niż 50% czasu pracy audytora.

(dowód: akta kontroli str. 1072-1073)

4. Monitorowanie zaleceń

Monitorowanie realizacji zaleceń sformułowanych w wyniku prowadzonych audytów, zostało uregulowane w pkt. 4.9 Podręcznika Procedur Audytu Wewnętrznego. Określono, że czynność ta ma charakter bieżącego nadzoru i może nastąpić przed terminem realizacji zaleceń wyznaczonych przez audytowanego. Ponadto, audytorzy zobowiązani zostali (pkt 4.10) do przeprowadzenia czynności

³⁶ Opracowanym przez Departament Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów – Warszawa sierpień 2018 r. i opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

sprawdzających, których zadaniem była ocena działań komórki organizacyjnej podjętych w celu realizacji zaleceń wydanych przez audytora w sprawozdaniu z realizacji zadania zapewniającego.

W sprawozdaniu z przeprowadzenia zadania audytowego, zamieszczano pouczenie, iż audytowany zobowiązany jest, w terminie 14 dni od dnia otrzymania sprawozdania, do przekazania pisemnej informacji audytorowi o ustalonym sposobie i terminie realizacji zaleceń oraz wyznaczeniu osoby odpowiedzialnej za realizację zaleceń. Jednocześnie audytowany miał prawo, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania sprawozdania, do zgłoszenia odmowy realizacji zaleceń.

W badanej próbie zadań zapewniających, nie wystąpił przypadek odmowy realizacji zaleceń, a kierownicy audytowanych jednostek i komórek organizacyjnych wywiązali się z obowiązku przekazania informacji o sposobie, terminie realizacji zaleceń oraz o wyznaczeniu osoby do tego zobowiązanej, co świadczy o stosowaniu się Urzędu do przepisów § 20 rozporządzenia w sprawie audytu, za wyjątkiem:

- kierownika Wojewódzkiego Biura Geodezji oraz kierownika Samodzielnego Szpitala Wojewódzkiego im. Mikołaja Kopernika w Piotrkowie Trybunalskim, którzy w informacjach o sposobie, terminie oraz osobie odpowiedzialnej za wykonanie zaleceń (wydanych w wyniku zadania audytowego pn. „Weryfikacja prawidłowości zarządzania systemami informatycznymi, zapewnienia bezpieczeństwa systemów oraz informacji przetwarzanych przy ich wykorzystaniu w Wojewódzkich Samorządowych Jednostkach Organizacyjnych”), przekazanych do Biura w dniach odpowiednio 18 lipca 2016 r. oraz 14 lipca 2016 r. - nie wskazali sposobu realizacji zaleceń. Audytorzy podejmowali działania (telefoniczne) mające na celu wyegzekwowanie od audytowanych niezbędnych informacji. Udzielali w związku z realizacją zaleceń konsultacji, a w toku prowadzonych czynności monitorujących otrzymali dokumentację świadczącą o wykonaniu rekomendacji;
- kierownika Biura Informacji i Bezpieczeństwa w Urzędzie przekazał informację o sposobie, terminie oraz osobie odpowiedzialnej za wykonanie zaleceń sformułowanych po audycie przeprowadzonym w 2017 roku pn. „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w obszarze Przygotowanie dokumentów strategicznych i planistycznych”, z czteromiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w obowiązujących procedurach. Niemniej jednak, audytowany podczas uzgadniania wstępnych wyników audytu poinformował o sposobie realizacji zaleceń (bez wskazania terminów oraz osoby odpowiedzialnej za realizację zaleceń). Zespół audytowy nie podejmował działań w celu wyegzekwowania od audytowanego informacji w wymaganym terminie;

Wszystkie analizowane w toku kontroli NIK zadania zapewniające zostały poddane czynnościom sprawdzających, w wyniku których audytorzy - zgodnie z § 21 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu – sporządzili notatki informacyjne przekazywane zarówno Marszałkowi Województwa, jak i kierownikowi jednostki audytowanej. W związku ze stwierdzeniem przez audytorów zrealizowania zaleceń, wystąpili o zamknięcie zadań, sporządzając „Dokument zamknięcia zadania”. Dokument ten był każdorazowo zatwierdzany przez kierującego Biurem.

W badanym okresie Biuro przeprowadziło ogółem 49 czynności monitorujących i sprawdzających (odpowiednio: 13, 16 i 20), na które przeznaczano jednostkowo od 3 do 36 dni.

(dowód: akta kontroli str. 128-132, 547-593, 665-678, 681-732, 738-739, 765-784, 860, 908-935, 949-955, 959-961, 1031-1032, 1118-1121)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zorganizowanie audytu wewnętrznego w sposób zapewniający jego niezależność organizacyjną i funkcjonalną.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 5 grudnia 2019 r.

Kontroler
Jolanta Nowak
Doradca ekonomiczny


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis