



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.017.03.2019

Mariola Małgorzata Czechowska
Prezydent Miasta Bełchatowa
97-490 Bełchatów, ul. Kościuszki 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Belchatowie, ul. Kościuszki 1, 97-400 Belchatów, (zwany dalej „Urzędem” lub „UM”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 3 grudnia 2014 r. Prezydentem Miasta Belchatowa jest Pani Mariola Małgorzata Czechowska.
Zakres przedmiotowy kontroli	(akta kontroli str.1-2) 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 zapewnienia prawidłowego działania jednostki.
Okres objęty kontrolą	2016-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych).
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.
Kontroler	Janusz Rzepecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/166/2019 z 8.08.2019 r. (akta kontroli str.3-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie organizacji i prowadzenia audytu wewnętrznego w okresie od stycznia 2016 r. do 24 września 2017 r. Co prawda Audytor posiadała niezbędne kwalifikacje i doświadczenie zawodowe do wykonywania zadań, jednak do końca sierpnia 2017 r. wykonywała je w ramach Zespołu ds. Audytu i Kontroli, co stanowiło naruszenie art. 272 ust. 1 ustawy o finansach publicznych³ (zwanej dalej „Ustawą”). Ponadto, w okresie od 1 marca 2017 r. do 24 września 2017 r. z uwagi na oddelegowanie Audytora do pełnienia funkcji Zastępcy Skarbnika Miasta, nie były realizowane zadania w zakresie audytu wewnętrznego, co było niezgodne z art. 274 ust. 3 Ustawy. W konsekwencji, w Urzędzie nie zapewniono obiektywizmu i niezależności audytu wewnętrznego. W Urzędzie nie przeprowadzono również oceny zewnętrznej audytu w ciągu ostatnich pięciu lat, do czego zobowiązują standardy audytu wewnętrznego⁴. Ponadto, w 2017 roku plan audytu zrealizowany został tylko w 20%, a Audytor poświęciła jedynie 48% czasu na realizację zadań audytowych.

Jednakże, od 25 września 2017 r. prawidłowo zorganizowano i prowadzono audyt wewnętrzny w Urzędzie. W wyniku dokonanych przez Prezydenta Miasta zmian organizacyjnych, stanowisko Audytora zostało wyodrębnione ze struktury Zespołu i podlegało bezpośrednio Prezydentowi. Audytor opracowywała roczne plany audytu wewnętrznego w oparciu o rzetelnie sporządzone analizy ryzyka. Terminowo przekazywane były Prezydentowi Miasta sprawozdania z realizacji planu audytu. Opracowane zostały niezbędne procedury audytu wewnętrznego oraz karta audytu wewnętrznego, a wyniki zadań Audytora były precyzyjnie i jednoznacznie formułowane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Organizacja audytu

W latach 2016 – 2019 (kwiecień) Prezydent Miasta, zarządzeniami wprowadzał w życie Regulaminy Organizacyjne Urzędu Miasta Belchatowa (łącznie wprowadzono osiem regulaminów), których załącznikiem był przedstawiony w formie graficznej – „Schemat organizacyjny Urzędu Miasta Belchatowa”. Z analizy ww. dokumentacji wynikało, że Audytor podlegała w kontrolowanym okresie bezpośrednio Prezydentowi Miasta, co było zgodne z postanowieniami art. 280 Ustawy.

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

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.)

⁴ Określonych w Komunikacie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych – Dz. Urz. MRiF, poz. 26

⁵ 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.

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta Belchatowa obowiązującym od stycznia 2016 r.) zadania audytora wewnętrznego połączone były z zadaniami kontroli wewnętrznej, tworząc Zespół ds. Audytu i Kontroli (podległy bezpośrednio Prezydentowi).

Z dniem 1 września 2017 roku, w wyniku dokonanych przez Prezydenta Miasta zmian organizacyjnych, stanowisko Audytora zostało wyodrębnione ze struktury Zespołu i podlegało - zgodnie z Ustawą - bezpośrednio Prezydentowi.

Do zadań Audytora określonych w Regulaminach należało: niezależne i obiektywne wspieranie Prezydenta w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze, ustalanie zasad i procedur związanych z audytem wewnętrznym, opracowanie rocznego planu audytu wewnętrznego oraz sprawozdań rocznych z jego realizacji, przeprowadzanie zadań audytowych, dokonywanie systematycznej oceny adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej o obszarze objętym zadaniem zapewniającym, opracowanie rocznej opinii w zakresie oceny funkcjonowania systemu kontroli zarządczej na I i II poziomie tj. w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Miasta.⁶

(akta kontroli str.5-58)

Podstawowe dokumenty dotyczące procedur oraz zasad funkcjonowania audytu, wprowadzone zostały zarządzeniem Nr 352 Prezydenta Miasta Belchatowa z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego i Księgi Procedur Audytu Wewnętrznego w Urzędzie Miasta Belchatowa i jednostkach organizacyjnych Miasta Belchatów. W dokumentach tych określono m.in.: cele i zakres audytu wewnętrznego, uprawnienia i odpowiedzialność audytora, zasady działania audytu wewnętrznego, w tym obowiązywanie standardów audytu wewnętrznego. Uregulowane zostały również sprawy dotyczące planowania audytu wewnętrznego, realizacji zadań oraz programu zapewnienia i poprawy jakości.

(akta kontroli str.1659-1687)

Kwalifikacje audytora

W kwietniu 2015 r. w BIP ukazało się ogłoszenie dot. naboru na stanowisko Audytora, w którym zawarto wymagania jakie winien spełniać kandydat ubiegający się o to stanowisko.

Na ogłoszenie odpowiedziała jedna osoba, która przedłożyła wymagane dokumenty wraz z listem motywacyjnym, w którym nadmieniła m.in., że dysponuje 9-letnim doświadczeniem na stanowisku Audytora Wewnętrznego w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Łodzi oraz że przeprowadziła liczne audyty i kontrole. Wśród tych dokumentów były kserokopie certyfikatów w języku angielskim bez urzędowego tłumaczenia.

(akta kontroli str.59-105)

Zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 1 ustawy o języku polskim⁷ podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dokonują wszelakich czynności urzędowych w języku polskim, natomiast w ust. 2 ww. przepisu wskazano, iż dotyczy to także pism składanych m.in. organom samorządu terytorialnego.

⁶ Zarządzenie nr 62/2017 Prezydenta Miasta Belchatowa z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Belchatowa, Zarządzenie nr 181/2017 Prezydenta Miasta Belchatowa z dnia 7 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Belchatowa, Zarządzenie nr 75/2018 Prezydenta Miasta Belchatowa z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Belchatowa, Zarządzenie nr 186/2018 Prezydenta Miasta Belchatowa z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Belchatowa, Zarządzenie nr 41/2019 Prezydenta Miasta Belchatowa z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Belchatowa, Zarządzenie nr 136/2019 Prezydenta Miasta Belchatowa z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Belchatowa

⁷ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1480)

Prezydent Miasta, powiadomiona o nieprawidłowości w związku z przyjęciem przez urzędników dokumentów (certyfikatów) sporządzonych w języku angielskim i bez urzędowego tłumaczenia, podjęła decyzję o usunięciu ich kserokopii z akt osobowych Audytora i zwróceniu ich pracownikowi.

(akta kontroli str.100-105)

Zarządzeniem Prezydenta z lipca 2015 r.⁸ powołano Komisję Rekrutacyjną do przeprowadzenia naboru na stanowisko Audytora, która wybrała kandydatkę na stanowisko audytora wewnętrznego. Osoba ta w 2006 r. zdała z wynikiem pozytywnym egzamin na audytora wewnętrznego przeprowadzony przez Ministra Finansów.

We wrześniu 2015 r. kandydatka – spełniająca wymagania określone w art. 286 Ustawy - została zatrudniona na stanowisku Audytora na czas określony (do grudnia 2015 r.), natomiast w grudniu 2015 r. podpisano umowę na czas nieokreślony.

(akta kontroli str.97,106-111)

Zadania Audytora określone w zakresach czynności z lat 2015-2018 były tożsame z określonymi w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Belchatowa i dotyczyły m.in.:

- niezależnego i obiektywnego wspierania Prezydenta Miasta w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej,
- wyznaczania celów i zadań do rocznego planu pracy w zakresie audytu wewnętrznego,
- sporządzania oraz bieżącej aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie prowadzenia audytu,
- sporządzania rocznych planów audytu wewnętrznego,
- przeprowadzania zadań audytowych,
- opracowywania sprawozdań z przeprowadzonych zadań zapewniających oraz przedstawiania rekomendacji i ustaleń w zakresie audytowanych obszarów,
- dokumentowania czynności audytowych oraz prowadzenia akt audytu wewnętrznego,
- wspierania Kierownictwa Urzędu w procesie identyfikacji, analizy procesów zarządzania ryzykiem,
- opracowywania rocznych opinii w zakresie oceny funkcjonowania systemu kontroli zarządczej na I i II poziomie (Urząd i jednostki organizacyjne UM).

(akta kontroli str.112-133)

W okresie od 1 marca 2017 r. do 24 września 2017 r. Audytor została oddelegowana do pełnienia funkcji Zastępcy Skarbnika Miasta. Podjęte przez Urząd próby obsadzenia wolnego stanowiska Audytora nie przyniosły rezultatu z uwagi na brak ofert i z dniem 25 września 2017 r. Audytor powróciła na pierwotne stanowisko.

(akta kontroli str.134-137,139,1663)

Wysokość poniesionych wydatków na prowadzenie audytu wewnętrznego
Wydatki związane z funkcjonowaniem w Urzędzie audytu wewnętrznego kształtowały się następująco: w 2016 r. - ogółem 70,7 tys. zł, w 2017 r. - 84,5 tys. zł, w 2018 r. - 87,4 tys. zł, a w 2019 r. (8 miesięcy) - 60,9 tys. zł.

(akta kontroli str.138)

Skala działalności audytowej w jednostce

⁸ Zarządzenie nr 208/2015 z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie powołania Komisji Rekrutacyjnej do przeprowadzenia procedury naboru na wolne stanowisko Audytora Wewnętrznego

W 2016 r. Audytor zrealizowała jedno zadanie zapewniające wynikające z planu i dwa zadania pozaplanowe (w jednostkach organizacyjnych Urzędu). Nie zrealizowała natomiast dwóch zadań ujętych w planie. Przeprowadzono także dwie czynności doradcze wynikające z planu i dwie kolejne - pozaplanowe. W 2017 r. zrealizowane zostało jedno zadanie zapewniające planowe, a nie zrealizowano dwóch zadań. W 2018 r. zrealizowane zostało jedno zadanie zapewniające wynikające z planu oraz jedno pozaplanowe. Przeprowadzono także jedną czynność doradczą planowaną i jedną nieplanowaną. Do 30 września 2019 r. wykonano jedno zadanie zapewniające niewynikające z planu oraz dwie czynności doradcze (planową i pozaplanową).

(akta kontroli str.139)

Wykonując obowiązki wynikające z § 7 oraz § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu⁹ (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie audytu”), w grudniu roku poprzedzającego obowiązywanie rocznego planu audytu wewnętrznego, Audytor występowała do kierowników komórek organizacyjnych UM o udostępnienie rejestrów analizy ryzyka, następnie sporządzała własną analizę ryzyka i z kolei występowała do Prezydenta Miasta z prośbą o zapoznanie się z listą wszystkich zidentyfikowanych obszarów działalności jednostki i dokonanie wyboru tych w których należy przeprowadzić zadanie zapewniające. W kontrolowanym okresie, obszary ryzyka (w liczbie 12) wyznaczone jako „Priorytety Prezydenta Miasta” dotyczyły m.in. następujących kategorii:

- na 2016 rok: zarządzanie i organizacja, zarządzanie finansami, gospodarowanie mieniem i inwestycje, oświata i wychowanie, gospodarka mieszkaniowa i komunalna, bezpieczeństwo publiczne, transport i łączność;
- na 2017 rok: zarządzanie i organizacja, zarządzanie finansami, gospodarowanie mieniem i inwestycje, oświata i wychowanie, gospodarka mieszkaniowa i komunalna;
- na 2018 rok: zarządzanie i organizacja, zarządzanie finansami, gospodarowanie mieniem i inwestycje, oświata i wychowanie, gospodarka mieszkaniowa i komunalna, bezpieczeństwo publiczne, transport i łączność, gospodarka przestrzenna i architektura;
- na 2019 rok: zarządzanie i organizacja, zarządzanie finansami, gospodarowanie mieniem i inwestycje, oświata i wychowanie, gospodarka mieszkaniowa i komunalna, bezpieczeństwo publiczne, transport i łączność, gospodarka przestrzenna i architektura.

W grudniu każdego roku Prezydent Miasta zatwierdzała opracowany przez Audytora roczny plan audytu wewnętrznego, który zawierał m.in.:

- wykaz jednostek sektora finansów publicznych objętych audytem,
- wyniki analizy obszarów ryzyka,
- planowane zadania zapewniające z wyznaczeniem planowanego czasu przeprowadzenia zadania w osobodniach,
- planowane czynności doradcze z podaniem osobodni,
- planowane czynności sprawdzające (nie zaplanowano),
- planowane obszary audytu,
- wyniki analizy zasobów osobowych,
- planowane obszary audytu do uwzględnienia w latach następnych.

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 506

Do rocznych planów audytu wewnętrznego załączono ponadto sporządzone przez Audytora: „Matematyczną metodę analizy ryzyka”, „Uszeregowanie zidentyfikowanych obszarów audytu (ryzyka) uzyskanych w wyniku przeprowadzonej matematycznej metody analizy ryzyka – ranking obszarów audytu (ryzyka)”.

Stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu, Audytor przekazywała Prezydentowi Miasta „Sprawozdania z prowadzenia audytu wewnętrznego” za dany rok.

W latach 2016-2018 nie wystąpił przypadek konieczności kontynuowania zadania audytowe z roku poprzedniego. Wszystkie zostały zakończone w danym roku kalendarzowym.

(akta kontroli str. 140-389)

Roczne plany audytu udostępniane były w latach 2016-2019 w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej UM.

(akta kontroli str.389)

Zadania audytowe

Analiza czterech wybranych w sposób celowy zadań zapewniających („Ocena systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji”, „Ocena poniesionych kosztów na realizację usług w zakresie transportu zbiorowego przez Miejski Zakład Komunikacyjny”, „Weryfikacja i ocena realizacji zapisów ujętych w obowiązujących regulacjach wewnętrznych Muzeum Regionalnego w Belchatowie adekwatnie do wymagań określonych w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”, „Weryfikacja i ocena realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej oraz prawidłowości przyznawania i wypłacania udzielonych świadczeń z uwzględnieniem wymagań określonych w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”) wykazała, że zostały one zrealizowane zgodnie z przepisami zawartymi w rozdziale 3. rozporządzenia w sprawie audytu, tj. m.in. w każdym z tych przypadków został sporządzony:

- program zadania zapewniającego, w którym określono oprócz tematu zadania, jego cel, zakres przedmiotowy i podmiotowy, istotne ryzyka, sposób realizacji zadania, uzgodnione z audytowanym kryteria oceny oraz datę rozpoczęcia i zakończenia zadania,
- czynności dokonywane były na podstawie upoważnienia podpisanego przez Prezydenta Miasta,
- sprawozdania wstępne i końcowe z przeprowadzonego zadania niezwłocznie przekazywane były kierownikom audytowanych jednostek i Prezydentowi Miasta,
- zaprezentowane przez Audytora w sprawozdaniach wyniki, sformułowane zostały w sposób precyzyjny.

(akta kontroli str.395-1244)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Od stycznia 2016 r. do końca sierpnia 2017 r. Audytor wykonywała zadania w ramach Zespołu ds. Audytu i Kontroli. Tak przyjęta organizacja audytu wewnętrznego spowodowała, że naruszony został przepis art. 272 ust. 1 Ustawy, który stanowi, iż audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze.

Z dniem 1 września 2017 roku, w wyniku dokonanych przez Prezydenta Miasta zmian organizacyjnych, stanowisko Audytora zostało wyodrębnione

ze struktury Zespołu i podlegało zgodnie z Ustawą bezpośrednio Prezydentowi.

Jak wyjaśniła Prezydent Miasta, „(...) funkcjonowanie Audytora w ww. jednej komórce organizacyjnej w żaden sposób nie wpłynęło na niezależne wykonywanie audytu wewnętrznego. W Regulaminie organizacyjnym Urzędu jednoznacznie wyodrębnione zostały zadania dla audytu wewnętrznego oraz dla kontroli wewnętrznej. Audytor nie uczestniczył w kontrolach wewnętrznych wykonywanych przez Rewidenta. Audytor koordynując prace całego Zespołu ds. Audytu i Kontroli był odpowiedzialny za zapewnienie niezależności wykonywanych zadań audytowych.”

Natomiast Audytor w złożonych wyjaśnieniach wskazała m.in., że „w raporcie Ministerstwa Finansów z grudnia 2016 r. pt. „Współpraca audytu wewnętrznego i kontroli” zapisane zostało, że zadania realizowane przez audyt i kontrole powinny być wykonywane przez wyodrębnione komórki organizacyjne stwierdzono również, iż w przypadku gdy audyt wewnętrzny i kontrola instytucjonalna funkcjonują w ramach jednej komórki organizacyjnej, należy wyraźnie rozdzielić wykonywane przez nie zadania, co miało miejsce w UM.” W ocenie Audytora powyższe zapisy nie wskazują wprost rozwiązania organizacyjnego w zakresie łączenia lub odrębnego funkcjonowania komórek audytu i kontroli instytucjonalnej.

(akta kontroli str. 5-58, 1716-1720, 1721,1752)

Zdaniem NIK, przedstawiona w przytoczonych wyjaśnieniach argumentacja nie pozwala na uznanie, że audyt wewnętrzny w Urzędzie miał zapewnioną odrębność organizacyjną. Rozwiązaniem organizacyjnym zapewniającym audytorom oraz kontrolerom realizację ich zadań, jest przypisanie tych zadań odrębnym komórkom organizacyjnym i podporządkowanie ich bezpośrednio kierownictwu jednostki, co rekomendowało Ministerstwo Finansów w Raporcie - Współpraca audytu wewnętrznego i kontroli¹⁰. Zaznaczyć należy, że różnica pomiędzy instytucjonalną kontrolą wewnętrzną a audytem wewnętrznym polega na tym, że kontrola to porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, natomiast audyt stanowi ocenę czy stan faktyczny jest odpowiedni dla zapewnienia realizacji celów wraz ze wskazaniem kierunków niezbędnych zmian¹¹. Tak więc audyt wewnętrzny i instytucjonalna kontrola wewnętrzna to dwie niezależne i komplementarne względem siebie działalności stanowiące niezbędne narzędzia dla prawidłowego działania jednostki.

2. W okresie od 1 marca 2017 r. do 24 września 2017 r. w Urzędzie nie były realizowane zadania w zakresie audytu wewnętrznego z uwagi na oddelegowanie Audytora do pełnienia funkcji Zastępcy Skarbnika Miasta. Zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie przez ww. okres stanowiło naruszenie art. 274 ust. 3 Ustawy, zgodnie z którym audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł. Od 25 września 2017 r. Audytor powróciła do pełnienia pierwotnej funkcji.

Jak wyjaśniła Prezydent Miasta, oddelegowanie Audytora na stanowisko Zastępcy Skarbnika Miasta było spowodowane nagłą decyzją ówczesnego Skarbnika o przejściu na emeryturę oraz brak w Urzędzie osoby wyrażającej zgodę na objęcie tej funkcji. W związku z tym zaistniała

¹⁰ Dokument opracowany przez pracowników Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów – grudzień 2016 r. – dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Finansów

¹¹ <https://grantthornton.pl/publikacja/audyt-wewnetrzny-i-kontrola-wewnetrzna-jako-niezalezne-narzedzia-wspierajace-realizacje-celow-przedsiębiorstwa/>, data dostępu 3 września 2019 r.

konieczność oddelegowania Audytora, która to osoba zarówno wyraziła zgodę na pełnienie powyżej funkcji, jak i posiadała w tym zakresie odpowiednie kwalifikacje zawodowe. Wszczęta procedura dot. naboru na wolne stanowisko Audytora nie przyniosła oczekiwanych rezultatów z uwagi na niewpłynięcie żadnej oferty.

(akta kontroli str. 134-137,139,1663, 1716-1720)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie zgodności organizacji audytu wewnętrznego i sposobu jego prowadzenia z przepisami prawa w okresie od stycznia 2016 r. do 24 września 2017 r. Co prawda Audytor posiadała niezbędne kwalifikacje i doświadczenie zawodowe do wykonywania zadań, jednak wykonywała zadania w ramach Zespołu ds. Audytu i Kontroli, co stanowiło naruszenie art. 272 ust. 1 Ustawy. Ponadto, w okresie od 1 marca 2017 r. do 24 września 2017 r. z uwagi na oddelegowanie Audytora do pełnienia funkcji Zastępcy Skarbnika Miasta, nie były realizowane zadania w zakresie audytu wewnętrznego, co było niezgodne z art. 274 ust. 3 Ustawy. Od 25 września 2017 r. prawidłowo zorganizowano i prowadzono audyt wewnętrzny w Urzędzie. Audytor opracowywała roczne plany audytu wewnętrznego w oparciu o rzetelnie sporządzone analizy ryzyka. Terminowo przekazywane były Prezydentowi Miasta sprawozdania z realizacji planu audytu. Opracowane zostały niezbędne procedury audytu wewnętrznego oraz karta audytu wewnętrznego. Wyniki zadań Audytora były precyzyjnie i jednoznacznie formułowane.

OBSZAR

2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego

Opis stanu faktycznego

Analizując zadania audytowe (zadania zapewniające) przeprowadzone w: UM oraz jednostkach podległych („Ocena systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji”), Muzeum Regionalnym w Belchatowie, w MZK, MOPS ustalono, że zostały one zrealizowane zgodnie ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, i tak m.in.:

- w zakresie planowania: określone były cele badanej działalności i środki, za pomocą których kontrolowano wyniki tej działalności; istotne ryzyka dot. działalności, jej celów, zasobów i operacji, adekwatność i skuteczność procesów zarządzania ryzykiem; ryzyka powiązane z działalnością zostały zidentyfikowane i poddane wstępnej ocenie; podczas określania celów zadań zostało uwzględnione prawdopodobieństwo wystąpienia istotnych błędów, czy też niezgodności; programy zadań zawierały procedury identyfikacji, analizy, oceny i dokumentowania informacji w toku realizacji zadań,
- w zakresie zbierania informacji: dla osiągnięcia celów zadań zostały zebrane wystarczające, rzetelne, przydatne informacje; wnioski i wyniki zadań zostały oparte na odpowiednich analizach i ocenach; informacje dot. zadań, stanowiące podstawę wniosków i wyników, zostały udokumentowane; dostęp do dokumentacji zadań był kontrolowany przez Audytora; zostały opracowane przez Audytora wymagania dot. archiwizacji,
- w zakresie komunikacji: wyniki zadań były przekazywane bez zbędnej zwłoki, przekazane informacje zawierały cele, zakres zadań oraz odpowiednie wnioski, zalecenia i plany działań; przekazywane informacje nie zawierały uznania dla dobrej pracy audytowanych, gdyż ujawniono nieprawidłowości w jednostkach

audytowanych; przekazywane informacje były dokładne, jasne, zwięzłe, konstruktywne i kompletne; ostateczne wyniki zostały przekazane osobom, które mogły zapewnić im poświęcenie odpowiedniej uwagi,

- został ustanowiony system monitorowania wyników audytów przekazanych kierownictwu, jak również proces monitorowania realizacji zaleceń.

(akta kontroli str.1245-1252)

Ponadto ustalono, iż:

- w zakresie celów, uprawnień i odpowiedzialności: cele, uprawnienia i odpowiedzialność audytu wewnętrznego zostały formalnie określone w karcie audytu wewnętrznego; był dokonany przegląd karty audytu wewnętrznego, która została przedstawiona do akceptacji Prezydenta Miasta; w ww. karcie zapisano obowiązek stosowania definicji audytu wewnętrznego, kodeksu etyki i standardów – zostało to omówione z Prezydentem Miasta; w karcie audytu został określony charakter usług doradczych oferowany przez audyt wewnętrzny,
- w zakresie niezależności i obiektywizmu: Audytor podlegała Prezydentowi Miasta,
- w zakresie biegłości i należytej staranności zawodowej: Audytor wykazała się biegłością, posiadała wiedzę wystarczającą do oszacowania ryzyka oszustwa, w uzasadnionych przypadkach Audytor korzystała ze wsparcia merytorycznego; w działalności audytu wykorzystywano narzędzia informatyczne; szkolenia Audytora były adekwatne,
- w zakresie programu zapewnienia i poprawy jakości (PZPJ): był prowadzony bieżący monitoring działalności audytu wewnętrznego, jak również były prowadzone okresowe przeglądy wewnętrzne działalności audytu; w ciągu 5 ostatnich lat nie przeprowadzono natomiast oceny zewnętrznej prowadzonego w Urzędzie audytu,
- w zakresie zarządzania audytem wewnętrznym: zostały ustanowione zasady i procedury działalności audytu wewnętrznego; była prowadzona całoroczna analiza ryzyka, na podstawie której tworzony był roczny plan audytu; zarządzanie audytem koordynowało działania z innymi wykonawcami usług zapewniających i doradczych,
- w zakresie charakteru pracy: audyt oceniał procesy kształtujące ład organizacyjny; działalność audytu przyczyniała się m.in. do promowania odpowiednich zasad etyki i wartości w organizacji, przekazywania informacji o ryzykach do odpowiednich obszarów organizacji; usprawniał przebieg informacji pomiędzy Audytorem a kierownictwem; audyt wewnętrzny oceniał skuteczność procesów zarządzania ryzykiem w organizacji, jak również przyczynił się do usprawnienia tych procesów; audyt wspierał Urząd w utrzymaniu skutecznych mechanizmów kontroli m.in. w zakresie wiarygodności i rzetelności informacji finansowych i operacyjnych, ochrony aktywów, zgodności z prawem i przepisami,
- w zakresie planowania zadań: do każdego zadania audytowego został opracowany program zadań; w trakcie planowania zadania była przeprowadzana wstępna analiza ryzyka; zakres zadań był wystarczający do realizacji celów zadań; do realizacji celów zadań były przydzielone wystarczające zasoby,
- w zakresie wykonywania zadań: zadania były odpowiednio nadzorowane; Audytor zbierała, a następnie poddawała analizie i ocenie informacje niezbędne do osiągnięcia celów zadań; informacje te były wystarczające, wiarygodne i przydatne do osiągnięcia celów zadań,
- w zakresie informowania o wynikach: wyniki zadań były przekazywane Prezydentowi Miasta, a przekazane informacje były dokładne, obiektywne, jasne, zwięzłe i kompletne – dostarczane na czas; były przedstawiane odpowiednie wnioski i opinie na temat realizowanych zadań i znajdowały potwierdzenie

w przekazywanych wynikach; przekazywane informacje były odpowiednio udokumentowane; wyniki zadań były przekazywane odpowiednim osobom w Urzędzie; przekazywane informacje zawierały zakres zadań oraz czas ich realizacji, a w jednym przypadku uwzględniły wyniki badań i ocen innych usługodawców; były stosowane kryteria do ocen badanych obszarów, prezentowane były wnioski i opinie na temat badanych obszarów,

- w zakresie monitorowania postępów: zostały ustanowione procesy monitorujące realizację zaleceń audytu wewnętrznego, a wyniki zadań były ponownie badane po upływie określonego czasu.

(akta kontroli str.1253-1256)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

polegające na organizacji audytu wewnętrznego w Urzędzie z naruszeniem standardów:

- od stycznia 2016 r. do końca sierpnia 2017 r. Audytor wykonywała zadania w ramach Zespołu ds. Audytu i Kontroli (standard 1130 gwarantujący niezależność i obiektywizm audytu oraz standard 2130, zgodnie z którym audyt musi wspierać organizację w utrzymaniu skutecznych mechanizmów kontrolnych),
- w okresie od 1 marca 2017 r. do 24 września 2017 r. Audytor została oddelegowana do pełnienia funkcji Zastępcy Skarbnika Miasta, co spowodowało konflikt interesów (standardy: 1130, 1130.A1, 1130.A2, zgodnie z którymi działalność audytora musi być niezależna i obiektywna, a audytorzy nie mogą oceniać działalności za którą byli odpowiedzialni),
- w ciągu 5 ostatnich lat nie przeprowadzono oceny zewnętrznej prowadzonego w Urzędzie audytu wewnętrznego (standard 1312 - oceny zewnętrzne muszą być przeprowadzane co najmniej raz na pięć lat przez wykwalifikowaną, niezależną osobę lub zespół spoza organizacji). W złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach Prezydent stwierdziła m.in., że od kwietnia 2013 r. do września 2015 r. był vacat na stanowisku Audytora, a obecny Audytor jest zatrudniony od września 2015 r., wobec czego audyt zostanie poddany ocenie zewnętrznej w 2020 r.

(akta kontroli str. 5-5, 134-137, 139, 1663, 1716-1721, 1752 1256)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu pod względem zgodności audytu ze standardami audytu wewnętrznego. W Urzędzie nie zapewniono obiektywizmu i niezależności audytu wewnętrznego, bowiem Audytor wykonywała zadania w ramach Zespołu ds. Audytu i Kontroli, a ponadto przez okres siedmiu miesięcy pełniła funkcję Z-cy Skarbnika Miasta. W Urzędzie nie przeprowadzono również oceny zewnętrznej audytu w ciągu ostatnich pięciu lat, do czego zobowiązują standardy audytu wewnętrznego.

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

Opis stanu
faktycznego

Czynności doradcze

W kontrolowanym okresie Audytor przeprowadziła ogółem osiem czynności doradczych, mających wpływ na usprawnienie funkcjonowania jednostki.

Analiza dokumentacji pięciu wybranych w sposób celowy czynności doradczych („Aktualizacja regulacji wewnętrznej: Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Belchatowa i w pozostałych samorządowych jednostkach organizacyjnych Miasta Belchatowa”; „Działania w zakresie ryzyk korupcyjnych oraz istniejących struktur antykorupcyjnych w Urzędzie Miasta Belchatowa”; „Zapewnienie właściwego funkcjonowania I i II poziomu kontroli zarządczej”; „Tryb udzielania i rozliczania dotacji m.in. dla przedszkoli, szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne na terenie Miasta Belchatowa”; „Kontrola zarządcza sprawowana przez Prezydenta”) wykazała, że cel i zakres tych czynności został uzgodniony z Prezydentem Miasta.

Wyniki przeprowadzonych czynności doradczych posłużyły Prezydentowi Miasta do podjęcia adekwatnych działań, poprzez:

-- wprowadzenie stosownych zarządzeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej, jak np. Zarządzenie Prezydenta Miasta Belchatowa nr 353/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Belchatowa i w pozostałych samorządowych jednostkach organizacyjnych, Zarządzenie Prezydenta Miasta Belchatowa nr 432/2017 z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Miasta Belchatowa, Zarządzenie Prezydenta Miasta Belchatowa nr 431/2017 z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Belchatowa;

- zaktualizowanie w 2016 roku Kodeksu etyki¹², dla pracowników Urzędu, mającego na celu wprowadzenie mechanizmów kontrolnych w zakresie reagowania na zagrożenia korupcyjne w kontaktach „urzędnik-klient”;

- uregulowanie spraw związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji publicznym i niepublicznym placówkom oświatowym i opiekuńczym działającym na terenie Miasta Belchatowa - Zarządzeniem Prezydenta nr 323/2016 z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu Miasta Belchatowa dla samorządowych instytucji kultury.

(akta kontroli str.1257-1685)

W badanym okresie Audytor sformułowała 41 wniosków systemowych¹³ na 104 wnioski i rekomendacje ogółem. Wszystkie rekomendacje poaudytowe zostały zrealizowane, co świadczy o działalności Audytora wplywie audytu na system kontroli zarządczej oraz o wykorzystaniu przez Prezydenta Miasta potencjału Audytora.

Monitorowanie zaleceń audytowych w badanym podmiocie realizowano zgodnie z §§ 20 i 21 rozporządzenia w sprawie audytu. Zagadnienia dotyczące procedur

¹² Zarządzenie Prezydenta nr 114/2016 z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etyki pracowników Urzędu Miasta Belchatowa

¹³ Rozumiane, jako wnioski, które wpływają na system kontroli zarządczej poprzez budowanie nowych lub zmianę już istniejących mechanizmów minimalizujących ryzyko nieprawidłowości.

monitorowania uszczegółowiono w Zarządzeniu Prezydenta z listopada 2015 r. ¹⁴. W zbadanych przypadkach, Audytor monitorowała realizację zaleceń poaudytowych, z wyjątkiem audytu przeprowadzonego w MZK, wobec brak sformułowania zaleceń.
(akta kontroli str.1713-1715)

Wykorzystanie czasu audytora wewnętrznego

W 2016 r. Audytor zrealizowała roczny plan zadań zapewniających w 95%, a 82% czasu poświęciła na zadania związane ściśle z audytem (planowanie i sprawozdawczość, zadania zapewniające, czynności doradcze oraz czynności sprawdzające i monitorowania).

W 2017 r. Audytor zrealizowała roczny plan zadań zapewniających w 20%, a 48% czasu poświęciła na zadania związane ściśle z audytem (planowanie i sprawozdawczość, zadania zapewniające, czynności doradcze oraz czynności sprawdzające i monitorowania). W 2017 roku Audytor pełniła przez siedem miesięcy funkcję Z-cy Skarbnika Miasta.

W 2018 r. Audytor zrealizowała roczny plan zadań zapewniających w 129% w związku z realizacją dodatkowego – pozaplanowego zadania zapewniającego, a 75% czasu poświęciła na zadania związane ściśle z audytem (planowanie i sprawozdawczość, zadania zapewniające, czynności doradcze oraz czynności sprawdzające i monitorowania).

Za okres III kwartałów 2019 r. plan audytu został zrealizowany w 62% (zadania zapewniające).

(akta kontroli str.1711-1712)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W 2017 r. Audytor zrealizowała roczny plan zadań zapewniających tylko w 20%, przeznaczając na zadania związane ściśle z audytem (planowanie i sprawozdawczość, zadania zapewniające, czynności doradcze oraz czynności sprawdzające i monitorowania) jedynie 48% czasu, co było działaniem nierzetelnym. W złożonych wyjaśnieniach Prezydent stwierdziła m.in., że w pierwszym przypadku realizacja zadań na poziomie 20% wyniknęła z pełnienia przez Audytora w 2017 r. przez ca 7 miesięcy funkcji Zastępcy Skarbnika Miasta, a w drugim przypadku zadania związane z prowadzeniem audytu (w 2017 r.) zostały zrealizowane na poziomie 48%, z uwagi na ww. oddelegowanie Audytora oraz dokonywanie przez Audytora zmian w zakresie organizacji komórki audytu wewnętrznego (utworzenie samodzielnego stanowiska ds. audytu wewnętrznego) tj. aktualizowanie zakresu czynności, obowiązków, uprawnień oraz odpowiedzialności wraz z tworzeniem opisu stanowiska pracy.

(akta kontroli str. 1716-1720)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie Audytor przeprowadziła zadania audytowe mające wpływ na usprawnienie działalności Urzędu. Po przeprowadzonych audytach formułowano wnioski systemowe, które zostały zrealizowane. Jednakże w 2017 roku plan audytu zrealizowany został tylko w 20%, a Audytor poświęciła jedynie 48% czasu na realizację zadań audytowych, z uwagi na oddelegowanie do pełnienia funkcji Z-cy Skarbnika.

¹⁴ Zarządzenie nr 352 Prezydenta Miasta Belchatowa z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego i Księgi Procedur Audytu Wewnętrznego w Urzędzie Miasta Belchatowa i jednostkach organizacyjnych Miasta Belchatowa.

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 dokonywanie oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego w Urzędzie, co najmniej raz na pięć lat.

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.

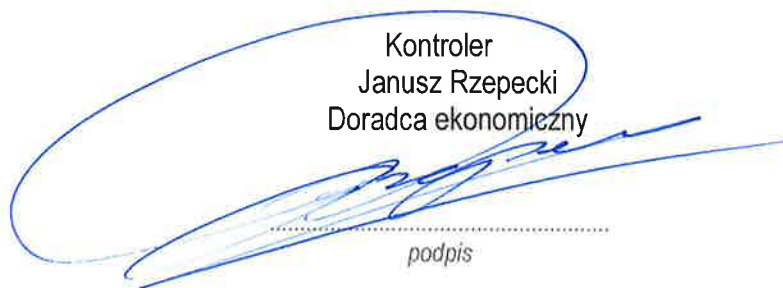
Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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, 3 grudnia 2019 r.

Kontroler
Janusz Rzepecki
Doradca ekonomiczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk



podpis